RAMŪNAS VILPIŠAUSKAS
VITALIS NAKROŠIS

POLITIKOS ĮGYVENDINIMAS LIETUVOJE IR EUROPOS SĄJUNGOS ĮTAKA

ALK | EUGRIMAS


VILNIAUS UNIVERSITETAS. TARPTAUTINIŲ SANTYKIŲ IR POLITIKOS MOKSLŲ INSTITUTAS

RAMŪNAS VILPIŠAUSKAS
VITALIS NAKROŠIS

POLITIKOS ĮGYVENDINIMAS LIETUVOJE IR EUROPOS SĄJUNGOS ĮTAKA

VILNIUS | EUGRIMAS | 2003

UDK 341.14(474.5:4)
Vi-179

Recenzentai:
prof. dr. *Algis Krupavičius*
doc. *Algimantas Jankauskas*

Knygos leidimą finansavo
ATVIROS LIETUVOS FONDAS

ISBN 9955-501-45-6

TURINYS

ĮVADAS

Nėra tokio visuomeninio gyvenimo organizavimo būdo, kurio neribotų prieštaravimai ir nenumatytos pasekmės. Geriausia, ką gali padaryti žmonija, – tai pažinti būdingiausius kiekvieno organizavimo būdo trūkumus ir išvengti blogiausių jo pasekmių.
J. L. Pressman ir A. Wildavsky[1]

Tinkamo politikos įgyvendinimo svarba – nenauja tema demokratinėse Vakarų valstybėse. Dėmesys jos įgyvendinimui ir sėkmingo įgyvendinimo prielaidų analizei viešosios politikos studijose išaugo XX a. aštuntajame dešimtmetyje JAV, o vėliau ir Vakarų Europoje. Iki tol daugelis politikos procesą analizuojančių darbų pagrindinį dėmesį skyrė politikos formavimo ir sprendimų priėmimo procesui, nuošalyje palikdami politikos įgyvendinimą arba administravimą, kuris priklausė viešojo administravimo studijų objektui. Svarbiausia buvo tai, kas ir ką sprendžia skirstant vertybes (biudžeto finansavimą, politines ir institucines galias) tarp visuomenės narių. Tačiau nebuvo gilinamasi, ar priimti sprendimai vėliau iš tiesų yra įgyvendinami taip, kaip ir buvo planuota, ar jie turi tokį poveikį, kokio buvo tikėtasi.

Domėjimasis šia „trūkstama grandimi" kilo iš nepasitenkinimo tokia politikos studijų būkle ir pripažinimo, jog politikos sprendimai gali būti neįgyvendinami arba įgyvendinami ne taip, kaip planuota.[2] Pirmosios reikšmingos politikos įgyvendinimo studijos, kurioje buvo nagrinėjamas JAV federalinio lygio programų įgyvendinimas valstijose (konkrečiai – etninių mažumų įdarbinimo programa Ouklendo valstijoje), išvados apie politikos uždavinių įgyvendinimo sėkmę buvo gana pesimistinės.

[1] Pressman, J. L., Wildavsky, A. *Implementation.* – Berkeley, Ca.: University of California Press. 3[rd] ed. 1984. P. xviii.

[2] Hargrove, E. C. *The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy.* – Washington, D. C.: The Urban Institute. 1975.

Kaip teigė studijos autoriai, netgi daugelis tinkamai pagrįstų politinių sprendimų susiduria su sunkumais praktinio įgyvendinimo metu, kurie kyla arba dėl prasto įgyvendinimo, arba dėl pernelyg didelių pradinių lūkesčių.[3] Kuo ilgesnė politikos įgyvendinimo grandis, kuo daugiau joje veikėjų, kuo menkiau ji pagrįsta ekonomine logika, kuo daugiau lūkesčių siejama su priimamu sprendimu, tuo didesnė nesėkmingo įgyvendinimo ir nusivylimų tikimybė. Viena iš Pressmano ir Wildavsky'o pateiktų išvadų: „sprendimų priėmėjams nedera barstytis pažadais, kurių jie negali tesėti. [...] geriau tenkintis kuklesniais, lengviau tęsimais pažadais."[4] Kita svarbi išvada – apie politikos įgyvendinimą ir būtinas jo sąlygas reikia pradėti galvoti jau formuojant politiką.

Šios studijos pasirodymas davė pradžią naujai politikos analizės tyrimų krypčiai. Pagrindinis jų bruožas – sutelkti dėmesį į tai, kokios sąlygos būtinos tam, kad priimti politiniai sprendimai (ar tai būtų sveikatos apsaugos reforma, šalpos skyrimas tam tikrai visuomenės grupei, būsto programa ar aplinkosaugos standartų nustatymas) būtų tinkamai įgyvendinti. Kitaip sakant, kokios priežastys sąlygoja atotrūkį tarp lūkesčių dėl priimamų sprendimų ir jų rezultatų bei ką reikėtų padaryti, kad šis atotrūkis taptų kuo mažesnis, kad būtų mokomasi iš klaidų, kurias atskleidžia politikos įgyvendinimo įvertinimas.

Per beveik trejetą dešimtmečių buvo parengta nemažai viešosios politikos įgyvendinimo darbų. Šios studijos buvo plėtojamos nuo atskirų atvejo studijų, atliktų daugiausia JAV, iki lyginamojo pobūdžio politikos įgyvendinimo analizės, pateikiant politikams bendro pobūdžio rekomendacijas dėl sėkmingam įgyvendinimui būtinų sąlygų, o dar vėliau – nuo sprendimus priimančių link žemiausiame lygyje juos įgyvendinančių valdininkų paskatų ir veiksmų analizės, skirtingus veiksnius ir modelius integruojančių politikos įgyvendinimo aiškinimų. Nors

[3] Pressman, J. L., Wildavsky, A. Op. cit. P. xxiv.

[4] Parsons W. *Viešoji politika: Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas.* – Vilnius: Eugrimas. 2001. P. 415 apie Pressman J. L., Wildavsky A. *Implementation.* – Berkeley, Ca.: *Op. cit.* 1984. Studijos turinį ir išvadas gerai apibūdina jos visas pavadinimas – „Įgyvendinimas: kaip dideli lūkesčiai Vašingtone sudūžta Ouklende, arba Kodėl nuostabu tai, jog federalinės programos iš viso veikia, – istorija apie ekonominės plėtros administravimą papasakota dviejų prijaučiančių stebėtojų, kurie sugriautų vilčių pagrindu siekia atrasti istorijos moralą." Beje, politikų pažadų ir jų įgyvendinimo dilema daugeliui Lietuvos rinkėjų taip pat jau turėtų būti gerai pažįstama, nors priešrinkiminiai pažadai neretai taip ir netampa politiniais sprendimais.

1990 m., kai kurių tyrinėtojų nuomone, politikos įgyvendinimo studijos tebebuvo „kūdikystės“ stadijos, nuo pirmųjų darbų pasirodymo iki dabar išplėtota nemažai aiškinimų, suteikiančių gerą pagrindą politikos įgyvendinimo analizei.[5] Verta paminėti ir tai, jog per pastaruosius dešimt metų vis daugiau analitikų ėmėsi tyrinėti politikos įgyvendinimo ypatumus Europos Sąjungoje (ES), dažniausiai nagrinėdami vėluojančio ar netinkamo ES lygiu priimtų sprendimų įgyvendinimo valstybėse narėse priežastis. Vienas iš daugialypės ES politinės sistemos bruožų yra tai, jog joje bendrai priimtų sprendimų įgyvendinimo atsakomybė tenka valstybėms narėms, o Europos Komisija ir Europos Teisingumo Teismas įsikiša tik nustačius, jog valstybės narės nesilaiko (neįgyvendina) priimtų sprendimų.

Dėmesys ES priimamų sprendimų įgyvendinimui valstybėse narėse pastarąjį dešimtmetį sustiprėjo ne tik dėl naujų madų politikos moksluose. Didesnio Komisijos bei ekspertų dėmesio politikos įgyvendinimui pagrindinės priežastys yra šios: ES plėtra – naujų narių priėmimas 1986 m. ir 1995 m. bei „gilėjanti“ integracija tarp ES valstybių narių, ypač Vieningosios rinkos programos bei Ekonominės ir pinigų sąjungos įgyvendinimas. Didėjantis Sąjungos valstybių narių, besiskiriančių ekonominio išsivystymo lygiu, institucine sandara ir politine kultūra, skaičius ir augantis Briuselyje priimamų sprendimų skaičius kelia nemažai klausimų dėl ES normų įgyvendinimo efektyvumo ir veiksmingumo.[6] Nuo tinkamo sprendimų įgyvendinimo priklauso ES sprendimų ekonominės pasekmės ir Sąjungos įvaizdis piliečių akyse. Be to, tik žinant, kaip iš tiesų valstybėse narėse įgyvendinami (o ne tik formaliai perkeliami į teisės sistemą) ES sprendimai ir normos, galima suprasti ir Lietuvos bei kitų šalių kandidačių narystės ES pasekmes ir Sąjungos poveikį valstybių politinei sistemai bei ekonominės politikos sprendimams.

Lietuvoje ir kitose Vidurio bei Rytų Europos šalyse viešosios politikos studijos yra santykinai naujas ir besiplėtojantis dalykas. Beje, pastaruoju metu didėjančiam politikų susirūpinimui (kartais tikram, kartais tik demonstratyviam) ES

[5] Goggin, M. L., Bowman, A. O'M., Lester, J. P., O'Toole, L. J. *Implementation Theory and Practice. Towards a Third Generation.* – New York: HarperCollins Inc. 1990. P. 9.

[6] Žr., pvz., Dimitrokopolous, D., Richardson, J. *Implementing EU public policy* // Richardson, J. (ed.) *European Union: Power and Policy-Making.* – London: Routledge. 2001. P. 335–356; Borzel, T. A. *Why There Is No „Southern Problem“: On Environmental Leaders and Laggards in the EU* // Journal of European Public Policy. – 2000. Vol. 7. No. 1. P. 141–162

normų praktiniu įgyvendinimu Lietuvoje tiesioginę įtaką turėjo Europos Komisijos akcentuojama praktinio įgyvendinimo (o ne tik ES teisės aktų perkėlimo į Lietuvos teisinę sistemą) svarba. Tikėtina, jog šis iš ES kylantis susirūpinimas tinkamu ES teisės aktų įgyvendinimu Lietuvoje ne tik sustiprins šiam klausimui skiriamą dėmesį, bet ir paskatins Lietuvos politikus bei valdininkus daugiau dėmesio skirti politikos įgyvendinimui apskritai.

Deja, šioje srityje, kaip ir daugelyje kitų, politiniai reiškiniai ir sprendimai aplenkia jų tyrinėtojus. Politinės Vakarų mados Lietuvoje ir kitose Vidurio bei Rytų Europos šalyse, išskyrus kai kurias išimtis, prigyja sparčiau nei politologinės. Lietuvoje detalūs atskirų viešosios politikos proceso etapų, tarp jų ir politikos įgyvendinimo, tyrimai gana reti. Dar retesnė lyginamoji politikos analizė, kuri galėtų plačiau apibendrinti Lietuvos ir kitų šio regiono šalių politikos proceso ypatumus – panašumus ir skirtumus; arba perėjimo iš planinės į rinkos ekonomiką reformų ir, pavyzdžiui, stojimo į ES arba globalizacijos veiksnių tarpusavio sąveiką ir tendencijas.

Šios knygos atspirties taškas – pastebėjimas, jog daugelis viešosios politikos Lietuvoje trūkumų yra sietini su netinkamu priimtų sprendimų įgyvendinimu. Politikos įgyvendinimą Lietuvoje, ypač kai jis nesusijęs su stojimu į ES, iki šiol nepagrįstai ignoravo ir politikai, ir politiką analizuojantys ekspertai. Lietuvoje daugiausia dėmesio paprastai skiriama sprendimų priėmimui, vieno ar kito sprendimo motyvacijai bei turiniui. Tačiau pamirštama, jog problema, dėl kurios priimamas politinis ar administracinis sprendimas, nebus išspręsta, jei šis sprendimas nebus tinkamai įgyvendintas, o „mokymasis iš klaidų" ir administracinių gebėjimų stiprinimas nevyks, jei nebus vertinami įgyvendinimas ir pasiekti rezultatai.

Dėl pernelyg didelio dėmesio politinių sprendimų rengimui ir priėmimui ir per mažo dėmesio jų įgyvendinimui Lietuvai būdinga teisės aktų „infliacija", kai nuolat priimami nauji teisės aktai ar koreguojami ankstesni, dažnai norint tik patraukti rinkėjų dėmesį ar patenkinti prieštaringus interesų grupių norus. O realios visuomenės problemos lieka neišspręstos, nes pernelyg mažai galvojama apie tinkamą įgyvendinimo institucinę struktūrą, ypač atskirų valstybės institucijų veiklos koordinavimą ir priežiūrą, jų veiklos skaidrumą ir atskaitomybę, valdininkų paskatas ir motyvaciją, sprendimų pagrįstumą bei sutarimą tarp pagrindinių politikos veikėjų. Politikos įgyvendinimas dažnai tampa „trūkstama grandimi" visame politiniame procese – nuo problemos nustatymo iki įgyvendinimo bei vertinimo. Dėl šios „trūkstamos grandies" galiausiai lieka neišspręstos visuomenės problemos, o pati visuomenė linkusi nepasitikėti valstybės institucijomis.

Ši knyga turi aiškų tikslą parodyti, nuo ko priklauso politikos įgyvendinimo sėkmė, ir kartu pateikti nesėkmingo politikos įgyvendinimo priežasčių šalinimo rekomendacijas. Netinkamas įgyvendinimas yra nuostolingas visuomenei ir ekonomiškai, ir politinio pasitikėjimo demokratinėmis institucijomis prasme. Tačiau knygos autoriai neapsiriboja vien normatyvine analize, būdinga daugeliui politikos įgyvendinimo darbų (kur iš anksto būna užprogramuotas juose keliamas klausimas – kaip sukurti sąlygas geresniam, sėkmingesniam politikos įgyvendinimui). Šia knyga siekiama taip pat užpildyti esamą politikos įgyvendinimo tyrimų trūkumą ir žengti bent nedidelį žingsnį „perėjimo" reformų, politikos analizės bei Europos Sąjungos poveikio šalims kandidatėms studijų integravimo link. Kitaip sakant, ši knyga ne tik atsako į klausimą, kas lemia netinkamą ar nesėkmingą politinių sprendimų Lietuvoje įgyvendinimą, bet ir analizuoja, kaip politikos įgyvendinimą sąlygoja specifinė pastarųjų dvylikos metų reformų Lietuvoje aplinka ir stojimo į ES procesas.

Iš karto reikėtų pastebėti, jog, knygos autorių nuomone, absoliučiai sėkmingas politikos įgyvendinimas yra neįmanomas. Dažnai ir tuomet, kai politikai nuoširdžiai siekia priimtus sprendimus įgyvendinti, – o taip būna ne visada – absoliučiai sėkmingam viešosios politikos įgyvendinimui būtina absoliuti visų šiame procese dalyvaujančių žmonių kontrolė bei visiškas informuotumas apie mus supantį pasaulį. Tai yra ne tik neįmanoma, bet ir vargu ar pageidautina. Tačiau tai nereiškia, jog neverta skirti dėmesio įgyvendinimo analizei ir tobulinimui. Pripažįstant bei atsižvelgiant į kolektyvinių veiksmų ribotumus, prasminga siekti geresnių politikos rezultatų.

Tyrimą atlikę autoriai surinko ir susistemino analitinę medžiagą apie politikos įgyvendinimą demokratinėse valstybėse bei konkrečiai – Lietuvoje ir Europos Sąjungoje. Tyrime analizuojamos bendros politikos įgyvendinimo Lietuvoje problemos ir keturi konkrečių sprendimų įgyvendinimo atvejai: fiksuoto telefono ryšio paslaugų reguliavimas, žemės reforma, Saulėtekio komisijos veikla bei Ignalinos AE pirmojo ir antrojo blokų uždarymas.[7] Analizuoti atvejai pasirinkti at-

[7] Nors Ignalinos AE uždarymas dar tik neseniai prasidėjo ir visiškai bus įgyvendintas tik po keleto dešimtmečių, tačiau šis atvejis pasirinktas dėl to, jog jis gerai parodo, kaip politinio sutarimo dėl esminių klausimų trūkumas gali apsunkinti tinkamą jo įgyvendinimą. Be to, nors Saulėtekio komisijos formuluojami siūlymai priklauso darbotvarkės formavimo ir politikos formavimo bei sprendimų priėmimo etapams, jų įgyvendinimui tirti taip pat galima naudoti politikos įgyvendinimo pagrindą.

sižvelgiant į keletą kriterijų – politinį aktualumą, viešosios politikos sričių įvairovę, sąsajas su integracija į ES ir Sąjungos įtakos mechanizmų įvairovę bei galimybę pritaikyti išvadas kitiems įgyvendinimo atvejams.

Pažymėtina, kad pasirinkti knygos atvejai yra daugiau blogo, o ne gero politikos įgyvendinimo pavyzdžiai. Autoriai sąmoningai pasirinko blogos praktikos pavyzdžius, kad galima būtų mokytis iš politikos įgyvendinimo klaidų tobulinant jos įgyvendinimą. Mokymasis iš klaidų yra esminė politikos įgyvendinimo tobulinimo prielaida, be kurio pasmerkta bet kokia organizacija.[8] Beje, tokių pavyzdžių galima rasti ir kitose srityse, kurios nenagrinėjamos šiame tyrime. Pavyzdžiui, tyrime nenagrinėjami tokie nesėkmingo politikos įgyvendinimo atvejai kaip pensijų reforma, sveikatos apsaugos reforma, švietimo reforma ir t.t. Jos nepasirinktos iš dalies todėl, kad šios politikos sritys jau buvo plačiau nagrinėjamos.[9] Tačiau šio tyrimo išvados, kurios remiasi keturių atvejų analize, gali būti pritaikytos ne tik pasirinktoms, bet ir kitoms viešosios politikos sritims bei visam politikos įgyvendinimo procesui tobulinti.

Be to, blogą įgyvendinimą akcentuojantis tyrimas neturėtų sudaryti bendro įspūdžio, kad Lietuvoje daugelis viešosios politikos sprendimų įgyvendinama nesėkmingai. Prie šio įspūdžio prisideda ir visuomenės informavimas. Visuomenės informavimo ar interesų grupių atstovai paprastai daugiau dėmesio skiria sensacingoms viešosios politikos nesekmėms, o ne normaliai kasdienei vyriausybės veiklai. Tai suprantama – viena iš svarbių žiniasklaidos funkcijų yra atskleisti netinkamo politikos įgyvendinimo (ar tai būtų piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi, ar išteklių švaistymas, ar kitokie trūkumai) atvejus. Ši funkcija juo svarbesnė, juo uždaresnė yra politinė sistema. Tačiau kartu neišvengiamai sudaromas įspūdis, jog nesėkmės politinėje veikloje yra taisyklė, o sėkmingas įgyvendinimas – išimtis. Ateities tyrimuose galėtų būti nagrinėjami ir sėkmingo politikos įgyvendinimo atvejai, kurių išvados taip pat tinkamos viešajai politikai tobulinti.[10]

[8] Panašus požiūris išsakytas: Pressman, J. L., Wildavsky, A. *Implementation.* – Berkeley, Ca.: Op. cit. P. 125.

[9] Atviros Lietuvos fondas finansavo tyrimus sveikatos, socialinės politikos, švietimo, kultūros, informacinės visuomenės ir kitose srityse. žr. www.osf.lt.

[10] Nors geros praktikos atvejai mažai nagrinėjami, reikia paminėti nors vieną išimtį. Pavyzdžiui, 2001 m. rugsėjo 17–18 d. seminare „Administracinių gebėjimų stiprinimas *acquis* įgyvendinimui" buvo pristatytas geros praktikos konkurencijos politikos pavyzdys.

Toliau knygoje pirmiausia pristatomas tyrime taikytas analitinis modelis ir pagrindiniai veiksniai, kurių poveikis politikos įgyvendinimui akcentuojamas šioje knygoje. Didžiąją jos dalį sudaro empirinė analizė, kuri susideda iš dviejų dalių – bendros politinio proceso Lietuvoje apžvalgos, skirtos aptarti ne tik įgyvendinimo, bet ir kitų politinio proceso etapų metu kylančias problemas. Šitaip, viena vertus, atsižvelgiama į tai, jog trukdžiai sklandžiam politikos procesui kyla ne tik įgyvendinimo etape, kita vertus, pateikiamas bendras politinio proceso įvertinimas, kuris sudaro naudingą kontekstą tolesniam detaliam politikos įgyvendinimo tyrimui. Šis detalus tyrimas pristatytas atskirų jau minėtų keturių atvejo studijų pagrindu, kiekvieną analizuojant pagal pasirinktus įgyvendinimo sėkmę sąlygojančius veiksnius. Atskiras skyrius skirtas ES įtakai politikos įgyvendinimui aptarti, kuris grindžiamas atvejo studijų analize bei kol kas negausiais ES ir kitose šalyse kandidatėse atliktais tyrimais. Knyga baigiama išvadomis ir rekomendacijomis.

Ši knyga turėtų būti įdomi visiems, besidomientiems Lietuvoje vykstančiais politiniais procesais, politikos analizės ir viešojo administravimo studijomis bei ES ir kitų tarptautinių organizacijų įtaka nacionalinėms valstybėms nepriklausomai nuo to, ar jos dar tik siekia narystės šiose organizacijose, ar jau yra jų narės.

Autoriai dėkoja Atviros Lietuvos fondui už finansinę paramą šiam tyrimui atlikti, Lietuvos politologų asociacijai ir ypač Algimantui Jankauskui už institucinį ir logistinį palaikymą, VU TSPMI studentams Šarūnui Brogai, Andrejui Didenko bei Mindaugui Palioniui už svarų indėlį renkant ir sisteminant medžiagą atvejo studijoms bei Klaudijui Maniokui, Guodai Steponavičienei, Algiui Krupavičiui ir 2002 m. birželio 12 d. studijos pristatymo Atviros Lietuvos fonde dalyviams už konstruktyvią kritiką ir pasiūlymus.

1. POLITIKOS ĮGYVENDINIMO ANALIZĖ

Įgyvendinimą verta studijuoti vien todėl, kad tai yra kova dėl idėjų. Tai yra analitinis pirminės nuodėmės atitikmuo: neįmanoma išvengti įgyvendinimo ir su juo susijusios atsakomybės.

J. L. Pressman ir A. Wildavsky[11]

Norint, kad bet kokia socialinių reiškinių analizė turėtų prasmę ir būtų naudinga, būtini įrankiai, faktus ir empirinius duomenis paverčiantys į susijusių reiškinių ir priežastinių ryšių visumą. „Faktų paieška be teorijos sąlygoja betvarkę“, tuo tarpu „teoriniai išvedžiojimai, neturintys ryšio su faktais, panašesni į diletantišką hobi, o ne naudingą analizę.“[12] Šioje dalyje trumpai pristatoma analitinė schema bei veiksniai, kuriais remiantis toliau bus analizuojamas politikos įgyvendinimas Lietuvoje.

Vienas iš populiariausių jau tradiciniu tapusiu būdų analizuoti politikos procesą yra jo suskirstymas į atskirus vieną po kito einančius etapus nuo klausimo (politinės problemos) formulavimo iki problemos sprendimo rezultatų įvertinimo bei tolesnės politikos koregavimo. Daugelyje politinės analizės knygų politinis procesas ir jo analizės būdai pristatomi suskirstant jį į atskirus etapus.[13]

Būtina pastebėti, jog toks „žingsnis po žingsnio“ viešosios politikos proceso suvokimas kritikuojamas dėl keleto priežasčių. Pirma, teigiama, jog praktikoje nuolat koreguojant politikos tikslus ir jų įgyvendinimo strategiją atsižvelgiant į besikeičiančias aplinkybes, atskiri viešosios politikos

[11] Pressman, J. L., Wildavsky, A. *Implementation.* Op. cit. P. 180.

[12] William Glazer cituojamas iš: Goggin, M. L., Bowman, A. O'M., Lester, J. P., O'Toole, L. J. *Implementation Theory and Practice.* Op. cit. P. 17.

[13] Žr., pavyzdžiui, Hogwood, B. W., Gunn, L. *Policy Analysis for the Real World.* – Oxford: Oxford University Press. 1984.

ciklo etapai sutampa ir jų išskyrimas praranda prasmę.[14] Teigiama, jog įgyvendinimo procese jo dalyviai ne tik vykdo „iš aukščiau nuleistas" užduotis, bet ir patys formuoja politiką. Tai ypač pasakytina apie techninių sprendimų įgyvendinimą, už kurį atsakingi specialistai, turintys nemažą nuožiūros laisvę. Didelę nuožiūros laisvę valstybių narių institucijoms palieka ir kai kurios ES direktyvos. Politika gimsta ir pradiniai tikslai koreguojami dėl jos vykdytojų savų interesų, dėl sąveikos su klientais ir įvairiomis interesų grupėmis, galiausiai net apibrėžiant, ką laikyti sėkmingu ar nesėkmingu įgyvendinimu. Todėl, kai kurių autorių nuomone, politikos ir administravimo negalima visiškai atskirti bei sunku tiksliai nustatyti, kur baigiasi politikos formavimas ir prasideda jos įgyvendinimas. Todėl politikos įgyvendinimas kartais apibrėžiamas kaip „politikos tęsinys, kurio metu vyksta derybos tarp tų, kurie siekia, kad jų sprendimai būtų įgyvendinti, ir tų, nuo kurių priklauso šių sprendimų įgyvendinimas."[15]

Kiti autoriai pabrėžia, jog dėl nuolat vykstančios viešosios politikos kaitos įgyvendinimo metu tinkamiau kalbėti apie politikos evoliuciją nei įgyvendinimą.[16] Teigiama, jog politika susiformuoja tik proceso, kuris apima ir įgyvendinimą, metu. Be to, politika gali būti tokia kompleksiška, kad sunku joje išskirti aiškius ir vienareikšmius tikslus. Dar daugiau – nauja politika gali koreguoti jau prieš tai veikusias priemones arba keisti politikos proceso struktūrą ir institucijų tarpusavio ryšius. Pastaruoju atveju žaidimo rezultatas gali pasikeisti dėl to, kad keičiasi pačios žaidimo taisyklės. Taigi tampa sunku išskirti analizės objektą – tai, kas yra įgyvendinama.

Galiausiai pastebėtina, jog dažnai priimami politiniai sprendimai yra daugialypių kompromisų išraiška. Tai gali būti kompromisai tarp skirtingų partijų parlamente, tarp skirtingų valstybių narių atstovų ES ministrų taryboje, tarp politikos formuotojų ir jos įgyvendintojų, tarp politikos for-

[14] Lindblom Ch. E., Woodhouse E. J. *The Policy-Making Process*. – Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall. 3rd ed. 1993.

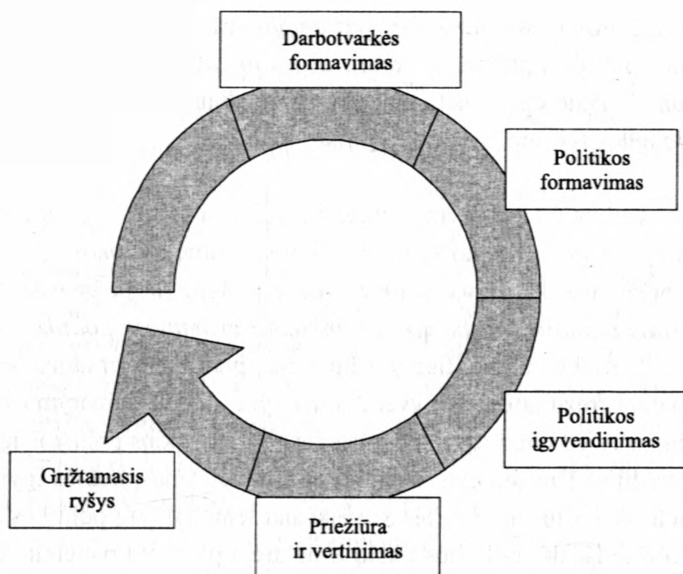
[15] Barrett ir Fudge cituojami iš: Ham, Ch., Hill, M. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. – London: Harvester Wheatsheaf. 1993. P. 108.

[16] Majone G., Wildavsky A. *Implementation as Evolution* // H. Freeman (ed). Policy Studies Review Annual. 1978.

muotojų ir interesų grupių ir pan. Tai gali apsunkinti politikos įgyvendinimą, kadangi: (a) sprendimai, nors ir priimtini politiškai, nėra efektyviausi ir nuoseklūs sprendžiamos problemos atžvilgiu, ir šitaip problemos tik perkeliamos įgyvendinimo etapui; (b) pasiekti kompromisai gali netenkinti įgyvendinime dalyvaujančių veikėjų interesų, todėl šie gali būti suinteresuoti nesėkmingu ar netinkamu jos įgyvendinimu. Pastarasis reiškinys aptinkamas įgyvendinant ES daugumos balsavimu priimtus sprendimus tose valstybėse narėse, kurios nepritarė jų priėmimui, arba tas ES normas, kurios labai smarkiai skiriasi nuo valstybėje galiojančių normų, ir jų įgyvendinimas sukelia didelius pokyčius. Be to, priimami sprendimai gali prieštarauti jau veikiančioms priemonėms, o tai dar labiau apsunkina jas efektyviai įgyvendinti.

Pripažįstant anksčiau išsakytos kritikos svarbą, šiame darbe vis dėlto laikomasi prielaidos, jog viešosios politikos proceso etapų išskyrimas yra naudingas. Pirma, vien tai, jog pagrindinis dėmesys skiriamas politikai įgyvendinti, rodo prielaidą, jog galima ir naudinga kalbėti apie politikos įgyvendinimą kaip atskirą politinio proceso reiškinį. Kitaip sakant, daugelis politikos įgyvendinimui skirtų studijų rodo, jog tokie atvejai, kada politikos formavimas ir įgyvendinimas yra neatsiejamai persipynę, yra greičiau išimtis nei taisyklė.[17] Antra, šis išskyrimas svarbus ir analitiškai, ir praktiškai aiškinantis, kas už ką yra atsakingas. Tik toks požiūris leidžia atskirti įstatymų leidžiamąją bei vykdomąją institucijas, nustatyti galios ir atskaitomybės ryšius. Galiausiai, taikant šį tyrimo modelį, galima geriau paaiškinti politikos įgyvendinimo etapo ypatumus, turinčius jiems įtakos veiksnius bei jų sąsajas su kitais politinio proceso etapais. Būtent išskyrę politikos formavimą ir jos įgyvendinimą, galime geriau įvertinti ir šių etapų tarpusavio sąsajas bei ankstesnių etapų svarbą sėkmingam įgyvendinimui. Toliau pateikiamas trumpas politikos proceso ciklas (1 pav.).

[17] Panašus argumentas išsakomas: Mazmanian, D. A., Sabatier, P. A. (eds.) *Implementation and Public Policy*. – London: University Press of America. 1989. P. 8. Kaip teigia šie autoriai, politikos formavimo ir įgyvendinimo suplakimas nepriimtinas dar ir dėl to, jog šitaip atmetamos pagrindinės demokratinės kontrolės ir atskaitomybės funcijos, kuriomis grindžiamas darbo pasidalijimas demokratinėse sistemose tarp renkamų įstatymų leidėjų ir jiems atskaitingų politikos įgyvendintojų (vykdomosios valdžios).



1 pav. Politikos proceso ciklas

1. *Klausimų identifikavimo ir darbotvarkės formavimo etape* identifikuojami viešosios politikos klausimai ir problemos, kuriuos bandoma įtraukti į darbotvarkę. Darbotvarkė apibrėžiama kaip klausimų ar problemų, kurioms vyriausybinės ar nevyriausybinės institucijos teikia rimtą dėmesį tam tikru laiko metu, sąrašas, o darbotvarkės formavimas yra šio sąrašo susiaurinimas[18];
2. *Politikos formavimo ir sprendimų priėmimo etapas* susideda iš dviejų dalių: pirmiausia formuojama viešoji politika problemoms spręsti, o po to valdžią turinčios institucijos priima sprendimą dėl viešosios politikos įgyvendinimo. Šiame etape nustatoma viešosios politikos (tikslai, uždaviniai, priemonės, finansavimo šaltiniai ir t.t.) bei jos įgyvendinimo sandara;
3. *Politikos įgyvendinimo etapas* prasideda patvirtinus viešosios politikos sprendimą, kuris diegiamas praktikoje. Šis etapas bus išsamiai nagrinėjamas keturiose atvejo studijose;

[18] Theodoulou S. Z. *How Public Policy is Made* // S. Z. Theodoulou and M. A. Cahn (eds). Public Policy: The Essential Readings. New Jersey: Prentice-Hall. 1995. P. 87.

4. *Priežiūros ir vertinimo bei grįžtamojo ryšio metu* vykdoma viešosios politikos priežiūra, vertinami jos rezultatai ir padariniai. Grįžtamojo ryšio etapo metu politikos įgyvendinimo etapo pamokos naudojamos tolesnei viešajai politikai tobulinti.

Kitas svarbus žingsnis yra apibrėžti analizės objektą – politikos įgyvendinimą – ir jo vertinimo kriterijus. Šiame tyrime *politikos įgyvendinimas* apibrėžiamas kaip *„viešų ar privačių veikėjų (ir jų grupių) veiksmai, kuriais siekiama tikslų, iškeltų anksčiau priimtuose politikos sprendimuose.“*[19] Kiekviena politika yra hipotezė, įvardijanti pradines sąlygas bei numatanti rezultatus, o įgyvendinimas yra „tikslų numatymo ir juos įgyvendinančių veiksmų sąveikos procesas.“[20] Bet kokios politikos įgyvendinimo studijos dėmesio centre paprastai yra klausimas, kokios įgyvendinimo metu veikusios aplinkybės ar veiksniai lėmė tai, jog politikos rezultatai neatitiko iškeltų politikos tikslų ir neturėjo planuoto poveikio. Kitaip sakant, kodėl įgyvendinimas yra nepavykęs ar nesėkmingas.

Prieš pateikiant veiksnių, naudojamų šioje knygoje, sąrašą aiškinant politikos įgyvendinimo sėkmingumą, reikia aptarti, kuo remiantis galima tai nustatyti. Kitaip sakant, kokiais kriterijais galima remtis vertinant politikos įgyvendinimo sėkmę. Neturint bent apytikrių (kokybinių) įgyvendinimo vertinimo kriterijų, jo analizė tampa beprasmė. Šiame darbe *pagrindiniu kriterijumi laikomas politikos įgyvendinimo veiksmingumas – išankstinių lūkesčių pateisinimas, arba iškeltų tikslų pasiekimo laipsnis.* Toks vertinimo kriterijus natūraliai išplaukia iš knygoje vartojamo politikos įgyvendinimo apibrėžimo. Pastebėtina, jog politikos įgyvendinimo sėkmę galima analizuoti ir remiantis kitais kriterijais – *produktyvumo* (našumo), kuris reiškia sunaudotų išteklių bei pasiektų rezultatų santykį, *tinkamumo* ar *tęstinumo.* Tačiau šioje knygoje pagrindinis dėmesys skiriamas politikos įgyvendinimo veiksmingumui.

Norint įvertinti politikos įgyvendinimo veiksmingumą, neužtenka nustatyti, ar politikos tikslai ir uždaviniai buvo pasiekti (*„iš viršaus į apa-*

[19] Van Meter ir Van Horn cituojami iš: Ham, Ch., Hill, M. *The Policy Process in the Modern Capitalist State.* – London: Harvester Wheatsheaf. 1993. P. 98.

[20] Pressman J. L. ir Wildavsky A. cituojami iš: Parsons. W. Opt. cit. P. 415.

čią", angl. *top-down,* požiūris). Kai kurioms politikos programoms nėra būdingi aiškūs politikos tikslai ir uždaviniai, o kartais jie gali būti tarpusavyje nesuderinti ir prieštaringi. Be to, norėdami tesėti rinkiminius pažadus, patenkinti tarptautinių organizacijų ar interesų grupių reikalavimus, politikai kartais formuluoja simbolinius arba labai miglotai ir plačiai apibrėžtus tikslus, kuriuos visiškai įgyvendinti neįmanoma.

Todėl knygoje politikos įgyvendinimo veiksmingumas nagrinėjamas ir pagal tai, ar viešosios politikos naudos gavėjai (piliečiai ar atskiros visuomenės grupės) yra patenkinti viešosios politikos rezultatais („*iš apačios į viršų*", angl. *bottom-up* požiūris). Tiesa, šiuo atžvilgiu taip pat būtina vertinti atsargiai, kadangi tam tikrų interesų grupių nepasitenkinimas nebūtinai reiškia, kad politikos įgyvendinimas nebuvo sėkmingas. Dažnai iškeltų tikslų įgyvendinimas, ypač kai tiesiogiai perskirstomi ištekliai ar sukuriami nauji apribojimai, neišvengiamai neigiamai paveikia kai kurias visuomenės grupes ir sukelia jų nepasitenkinimą. Būtent todėl vertinant įgyvendinimo veiksmingumą, svarbu atsižvelgti ir į iškeltus tikslus, ir į interesų grupių, kurias paliečia įgyvendinama politika, visumą.

Knygoje remiamasi prielaida, jog viešosios politikos procese rezultatai priklauso nuo dviejų bendrų sąlygų – politikos veikėjų *noro* ir *gebėjimo* priimti bei įgyvendinti priimtus sprendimus. Paprastai bet kokias politikos įgyvendinimo nesėkmes galima paaiškinti arba dalyvaujančių veikėjų noro (*tinkamų paskatų*) trūkumu, arba nesugebėjimu.

Toliau šie du veiksniai gali būti skaidomi į detalesnes sąlygas, nuo kurių priklauso politikos įgyvendinimo sėkmingumas. Pavyzdžiui, *paskatas* tinkamai įgyvendinti priimtus sprendimus sustiprina aiškiai apibrėžta atsakomybė ir atskaitomybė, politiką įgyvendinančių institucijų pritarimas politikos tikslams ir uždaviniams bei interesų grupių ar visuomenės palaikymas, o *gebėjimus* – aiškiai apibrėžti tikslai ir uždaviniai bei tinkama priežastinė teorija, tinkama koordinavimo ir grįžtamojo ryšio sistema, pakankami įgyvendinančių institucijų ištekliai (lėšos ir kvalifikacija).

Knygoje taip pat remiamasi prielaida, kad viešosios politikos įgyvendinimo sėkmingumas priklauso ne tik nuo politikos įgyvendinimo etapo, bet ir nuo kitų viešosios politikos etapų. Kaip yra pastebėję kai kurie analitikai ir įgyvendinimo proceso dalyviai, Lietuvoje įgyvendinimo proble-

mos yra „užprogramuojamos“ priimamuose sprendimuose.[21] Todėl tyrime sėkmingo įgyvendinimo sąlygos yra suskirstomos į tas, kurios priklauso nuo *politikos formavimo metu* priimtų sprendimų ir nuo *paties įgyvendinimo ir jo priežiūros metu* veikiančių sąlygų.

Prieš pristatant analizuojamus kintamuosius, kuriais šioje studijoje aiškinamas politikos įgyvendinimas, reikia pastebėti, jog daugelis tokio pobūdžio aiškinimų pateikia gana panašius sėkmingam politikos įgyvendinimui būtinų sąlygų sąrašus, kurie paprastai skiriasi savo detalumu bei priežastiniais ryšiais. Tokių sąlygų pavyzdžiai yra Hoogwoodo ir Gunno pateikiamas dešimties sėkmingam politikos įgyvendinimui būtinų sąlygų sąrašas bei Sabatiero pasiūlytas šešių bendrų politikos įgyvendinimo sąlygų, kurios po to skaidomos į konkrečius veiksnius, sąrašas.[22] Šioje knygoje naudojami veiksniai pasirinkti įvertinus dažniausiai politikos įgyvendinimo analizei taikomus aiškinimus ir jų aiškinamąją galią Lietuvoje įgyvendinamos politikos atveju.

Politikos formavimo metu svarbūs veiksniai, nuo kurių priklauso politikos įgyvendinimo sėkmingumas, yra šie:

1. *Aiškiai ir tiksliai suformuluoti politikos tikslai ir uždaviniai*, dėl kurių sutaria pagrindiniai politiniai veikėjai. Kad būtų galima įgyvendinti viešąją politiką, reikia apibrėžti jos turinį nustatant viešosios politikos tikslus ir uždavinius. Neaiškiai apibrėžti, nesuderinti ar prieštaringi viešosios politikos tikslai ir uždaviniai suteikia didelę veiksmų laisvę politiką įgyvendinančioms institucijoms (kuri apsunkina įgyvendinimą, jei nėra siejama su didesne atskaitomybe) bei mažina efektyvios kontrolės galimybes.
2. *Tinkama priežastinė teorija*, kuria grindžiamos politikos priemonės ir kuri dažnai priklauso nuo ekonominės, socialinės bei kultūrinės

[21] Vidaus reikalų ministerijos Viešojo administravimo departamento atstovo teiginys šio tyrimo projekto pristatymo Atviros Lietuvos fonde metu. 2002. Birželio 12.

[22] žr. Hoogwood, B. W., Gunn, L. A. Opt. cit. P. 196–218; Mazmanian, D. A., Sabatier, P. A. (eds.) *Implementation and Public Policy.* – London: University Press of America. 1989. Dar kitokius politikos įgyvendinimo aiškinimo modelius pateikia: Edwards, G. C. *Implementing Public Policy.* – Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press. 1980; Goggin, M. L., Bowman, A. O'M., Lester, J. P., O'Toole, L. J. Op. cit. Younis, T. (ed.) *Implementation in Public Policy.* – Aldershot: Dartmouth. 1990.

aplinkos (pvz., įgyvendinant ES teisės normas (*acquis communautaire*) – nuo ekonominių išsivystymo skirtumų) bei vyraujančios ideologijos. Viešosios politikos įgyvendinimo studijų apžvalga rodo, kad neadekvati ir neveiksminga priežasčių bei padarinių teorija, kuri susieja viešosios politikos tikslus ir uždavinius bei priemones jiems pasiekti, prisideda prie nesėkmingo politikos įgyvendinimo daugiau nei pirmoji sąlyga.[23]

3. *Teisinė-institucinė įgyvendinimo, jo koordinavimo, priežiūros ir atskaitomybės struktūra*, galimybės mokytis koreguojant įgyvendinimą. Institucijų ir institucinės struktūros vaidmuo ypač akcentuojamas pastarąjį dešimtmetį, atsižvelgiant į institucijų sukuriamų paskatų bei apribojimų svarbą politiniame procese.[24]

Kaip buvo minėta, įgyvendinančių institucijų gebėjimai ir noras priklauso nuo įvairių paskatų ir aplinkybių, kurios atsiskleidžia sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo metu. Politikos įgyvendinimo tyrimų išvados rodo, kad įgyvendinančios institucijos pritarimas politikai yra vienas iš svarbiausių sėkmingo įgyvendinimo veiksnių.[25] Be to, viešosios politikos tikslai ir uždaviniai gali būti iškreipti dėl biurokratų savanaudiškų interesų, nepakankamo programų finansavimo, interesų grupių poveikio, silpnos politikos įgyvendinimo priežiūros bei kitų veiksnių derinio.[26] Įgyvendinančių institucijų gebėjimas ir paskatos įgyvendinti politiką priklauso nuo šių veiksnių, veikiančių įgyvendinimo etapo metu:

[23] Sabatier P. A. *Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis* // Journal of Public Policy. No. 6. 1986. P. 29.

[24] Geras tokios analizės pavyzdys yra: Nicolaides, P. *From „Carbon to Diamond": The Importance of Structure in Establishing Capacity for Effective and Credible Application of EU Rules*. – Maastricht: European Institute of Public Administration. 13 September 2001.

[25] Sabatier. *Op. cit.* P. 28.

[26] Pavyzdžiui, žr. Ch. E. Lindblomo ir E. J. Woodhouse'o analizuojamą atvejį apie greičio apribojimų įgyvendinimą valstijų keliuose iš: *Politikos formavimo procesas*. – Vilnius: Algarvė, 1999. P. 96.

4. *Išteklių*, kuriais disponuoja įgyvendinančios institucijos (lėšos, laikas, personalo kvalifikacija ir įgūdžiai, strateginio planavimo bei kitų efektyvumą didinančių priemonių naudojimas).
5. *Interesų grupių* (įgyvendinamos politikos tiesiogiai ar netiesiogiai paliečiamų grupių) požiūrio – priešinimosi ar palaikymo, kuris savo ruožtu priklauso nuo to, kaip keičiasi išteklių pasiskirstymas, reikiamų elgsenos pokyčių (prisitaikymo spaudimo) ir jų atitikimo grupių interesams ar dominuojančioms idėjoms (politikos paradigmoms), kurios dėl jų „teisingumo" gina interesų grupes.
6. *Ekonominės, politinės, socialinės aplinkos pokyčių*, dėl kurių keičiasi ir galimybės tinkamai įgyvendinti anksčiau priimtus sprendimus ir kurios ypač svarbios atsižvelgiant į Lietuvoje pastaruosius dvylika metų vykstančius pokyčius ir vykdomas reformas.

Pagrindinę *knygos hipotezę* galima suformuluoti taip: (a) kuo aiškesni politikos tikslai ir uždaviniai ir kuo didesnis sutarimas dėl jų tarp pagrindinių politikos veikėjų; (b) kuo tinkamesnė priežastinė teorija, kuri susieja politikos tikslus ir priemones; (c) kuo paprastesnė politikos įgyvendinimo institucinė struktūra, mažesnis dalyvaujančių institucijų skaičius ir kuo aiškiau apibrėžti jų ryšiai bei atskaitomybė; (d) kuo didesni įgyvendinimui skiriami ištekliai; (e) kuo mažesnis interesų grupių priešinimasis arba kuo daugiau skirtingas nuostatas turinčių interesų grupių ir (f) kuo mažesnė ekonominių ir politinių sąlygų kaita, tuo didesnė sėkmingo įgyvendinimo tikimybė.

Šioje knygoje ypatingas dėmesys atkreipiamas į dažnai nepakankamai įvertinamą veiksnį – institucinę politikos įgyvendinimo struktūrą. Tyrimo autorių nuomone, būtent *tinkama institucinė struktūra* dažnai gali bent iš dalies kompensuoti tai, jog nesutarimai tarp skirtingų partijų dėl politikos uždavinių ir tinkamiausių priemonių yra įprastas demokratinės politikos bruožas, jog išteklių visada trūksta, jog visuomenėje visada būna nepatenkintų įgyvendinamais sprendimais, o sparti aplinkos kaita yra neišvengiama ne tik radikalių reformų laikotarpiu, bet šiuolaikiniame pasaulyje apskritai.

2. ĮGYVENDINIMO PROBLEMOS LIETUVOS POLITINIAME PROCESE

Pagrindinė vertybė Lietuvos politiniame procese yra „kasdienybės administravimas“

A. Kubilius[27]

2.1 Vykdomoji valdžia ir valdymo sistema Lietuvoje

Pagrindinės Lietuvos vykdomosios valdžios institucijos yra Prezidentas ir Vyriausybė, kurios sudėtinė dalis yra viešoji administracija. Nors Prezidentas yra sudedamoji vykdomosios valdžios dalis, Prezidentas yra ne Vyriausybės, o valstybės vadovas. Be to, Prezidentas yra daugiausia atsakingas už užsienio politiką, Seimo pritarimu skiria Ministrą Pirmininką bei tvirtina Vyriausybės sudėtį, skiria ir atleidžia kai kuriuos įstatymu numatytus pareigūnus.[28]

Nuo 2001 m. pradžios Lietuvos Vyriausybę sudaro Ministras Pirmininkas ir 13 ministrų. Be to, Vyriausybėje veikia Ministro Pirmininko aparatas ir Vyriausybės kanceliarija, kurie sudaro Vyriausybės centrą. Vyriausybės centre atskyrus politinį ir nepolitinį lygius, Ministro Pirmininko aparate dirbo politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai, kuriems vadovavo Vyriausybės kancleris, o Vyriausybės kanceliarijoje – karjeros valstybės tarnautojai, kuriems vadovavo Vyriausybės sekretorius. 2002 m. balandžio mėn. įsigaliojus naujai Vyriausybės įstatymo redakcijai, buvęs politinio pasitikėjimo pareigūnas Vyriausybės kancleris tapo karjeros vals-

[27] Šios studijos išvadų pristatymas Atviros Lietuvos fonde. 2002. Birželio 12.

[28] *Lietuvos Respublikos Konstitucija*. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo leidykla, 1996.

tybės tarnautoju, o premjero politinio pasitikėjimo tarnautojams vadovauti buvo įsteigta nauja vyriausiojo premjero patarėjo pareigybė.[29]

Pagal Vyriausybės įstatymo 22 straipsnį, Vyriausybė vykdo įstatymus ir Seimo nutarimus dėl įstatymų bei ilgalaikių valstybinių programų įgyvendinimo; įgyvendina Vyriausybės programą, kuriai pritarė Seimas; tvirtina šios programos įgyvendinimo programas; koordinuoja ministerijų ir Vyriausybės įstaigų veiklą; rengia ir teikia Seimui valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą; organizuoja valstybės biudžeto vykdymą, rengia ir teikia Seimui svarstyti įstatymų ir kitų teisės aktų projektus.[30]

Pagrindinės vykdomosios valdžios institucijos yra ministerijos, kurioms vadovauja ministrai. Pagal Vyriausybės įstatymo 29 straipsnį ministerijos vykdo įstatymų ir kitų teisės aktų joms pavestos srities valstybės valdymo funkcijas ir įgyvendina šioje srityje valstybės politiką.[31] Ministerijų skaičius nuo 1994 m. iki 2001 m. sumažėjo nuo 19 iki 13. Tiek jų Lietuvoje veikė ir 2002 m. viduryje. 2002 m. pradžioje ministerijose dirbo politiniai (asmeninio pasitikėjimo) pareigūnai (ministrai, viceministrai, jų patarėjai ir t.t.) ir karjeros valstybės tarnautojai, o aukščiausiojo rango karjeros valstybės tarnautojas buvo ministerijos sekretorius. 2002 m. balandžio mėn. įsigaliojus naujai Vyriausybės įstatymo redakcijai, vietoj kelių viceministrų numatyta kiekvienoje ministerijoje palikti po vieną viceministrą, o vietoj likusių įsteigti naujas karjeros tarnautojų pareigybes (valstybės sekretoriaus ir sekretorių).[32]

Lietuvoje nuolat didėja viešojo administravimo įstaigų skaičius. Šiuo metu Lietuvos viešajai administracijai priklauso apie 250 įstaigų. 2001 m. duomenimis, viešojo administravimo įstaigose iš viso dirbo 20025 valstybės tarnautojai, tarp jų 810 politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojų.

[29] *Šalies vadovo siūlymai atsimušė į Seimo daugumą* // Lietuvos rytas. – 2002. Balandžio 17.

[30] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas*. – 1994 m. gegužės 19 d. Nr. I–464. – http://www3.lrs.lt/DPaieska.html – 2002 m. balandžio 29 d.

[31] Ibid.

[32] *Šalies vadovo siūlymai atsimušė į Seimo daugumą* // Lietuvos rytas. – 2002. Balandžio 17.

Tačiau biudžeto asignavimus gauna ne tik viešojo administravimo įstaigos, bet ir kitokį teisinį statusą turinčios institucijos (pvz., akcinės bendrovės, viešosios įstaigos ar valstybės įmonės).

Valstybės valdymo išlaidos Lietuvoje 1999 m. sudarė apie 10,6 proc. BVP, tuo tarpu išsivysčiusių šalių vidurkis yra apie 8 proc.[33] Beje, būtent 1999 m. buvo pastebimai sumažintos valstybės valdymo išlaidos siekiant sumažinti biudžeto deficitą, išaugusį prasidėjus ekonominei krizei Rusijoje 1998 m. rugpjūčio mėn. Valstybės valdymo išlaidos ir viešųjų administravimo institucijų skaičius pastaruoju metu daugiausia auga dėl stojimo į ES įsipareigojimų. Taip pat auga ir valstybės valdymui skirta biudžeto dalis, nors dėl augančios šalies ekonomikos 2002 m. jos dalis nuo BVP beveik nepasikeitė.

Kai kurias Seimui pavaldžias įstaigas galima priskirti prie vykdomosios valdžios įstaigų, nes jos atlieka ne vykdomosios valdžios kontrolę (pvz., Valstybės kontrolė ar Seimo kontrolierių įstaiga), bet vykdomosios valdžios funkcijas. Pavyzdžiui, vykdomąsias reguliavimo funkcijas atlieka Seimui pavaldžios Valstybinė lietuvių kalbos komisija ir Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnyba.

Lietuvos viešajai administracijai būdinga dviejų lygių valdymo sistema. Centriniam valdymui priklauso jau minėtos Prezidentūra ir jai pavaldžios įstaigos, Vyriausybė, Vyriausybės kanceliarija, Ministro Pirmininko aparatas bei ministerijos. Be to, Vyriausybė ir ministerijos gali steigti įvairias neministerines centrinio valdymo įstaigas (departamentus, tarnybas, inspekcijas ir kt.). Lietuvoje šiuo metu veikia apie 20 Vyriausybei pavaldžių įstaigų ir gerokai daugiau ministerijoms pavaldžių įstaigų. Šiuo metu egzistuoja trys departamentų tipai: departamentai ministerijos viduje, prie ministerijos ir prie Vyriausybės.[34] Lietuvoje akcinės bendrovės, viešosios įstaigos ir valstybės įmonės taip pat atlieka vykdomąsias funkcijas.

Kadangi Lietuvoje nėra tiesiogiai renkamos regioninės valdžios, 10 apskričių valdymą organizuoja Vyriausybė per apskrities viršininką, minis-

[33] Komisija pasiūlymams dėl valstybės valdymo sistemos tolesnės struktūrinės reformos rengti (Saulėlydžio komisija) / Veiklos ataskaita. – Vilnius. 2000. P. 4. – http://www.lrvk.lt/saulelydis/ataskaita-rugsejis.html. – 2000 m. lapkričio 28 d.

[34] Rekerta K. *Audit of Lithuania's Administration Highlights Areas for Action* // Public Management Forum. Vol. VI. No. 2. 2000. P. 4–6.

terijas bei kitas Vyriausybei pavaldžias įstaigas. Viršininkas turi savo administraciją, tačiau apskrityse taip pat veikia ministerijų ir Vyriausybės įstaigų teritoriniai padaliniai, kurie nėra pavaldūs viršininkui (pvz., Aplinkos ministerijai pavaldūs aplinkosaugos departamentai). Lietuvos valdymo sistema yra gana centralizuota, nes apskrities viršininkų administracijos yra atsakingos už socialinę apsaugą, švietimą, kultūrą, teritorijų planavimą, paminklosaugą, žemėtvarką, žemės ūkį ir aplinkosaugą.

Po paskutinės savivaldybių reformos Lietuvos savivaldybių skaičius padidėjo nuo 56 iki 60. Savivaldybių tarybos yra tiesiogiai renkamos, savivaldybės turi savo administraciją bei susideda iš seniūnijų. Savivaldybių funkcijos pagal sprendimų priėmimo laisvę yra skirstomos į keturias kategorijas: savarankiškąsias, priskirtąsias pagal teisės aktus, valstybines savivaldybėms perduotas bei sutartines. Savivaldybėse taip pat veikia įvairios savivaldybių įmonės, viešosios įstaigos ir t.t.

Taigi viešojo administravimo įstaigos gali būti suskirstytos į šešias pagrindines grupes: Prezidentūrą ir jai pavaldžias įstaigas; Vyriausybės kanceliariją, Ministro Pirmininko aparatą bei Vyriausybei pavaldžias įstaigas; ministerijas bei ministerijoms pavaldžias įstaigas; apskričių viršininkų administracijas; savivaldybes ir pagaliau Seimui pavaldžias įstaigas.

Pastaraisiais metais labai padidėjo reguliavimo įstaigų skaičius. Daugelio šių įstaigų įkūrimas yra siejamas su: (a) stojimu į ES, kadangi dažnai ES normoms įgyvendinti kuriamos naujos ar reformuojamos esamos įstaigos, o pasirinkimo laipsnis varijuoja priklausomai nuo ES normų teisinio statuso ir Europos Komisijos pozicijos derybų metu (pvz., nepriklausomos ryšių reguliavimo tarnybos įkūrimas buvo tiesiogiai susietas su vieno iš derybinių skyrių uždarymu) ir (b) su atskirų veiklų privatizavimu bei legalizavimu, kurie vykdomi kartu su naujų taisyklių nustatymu naujoms privačioms įmonėms ir šių taisyklių laikymąsi prižiūrinčių reguliavimo įstaigų steigimu (pvz., neseniai įkurta Valstybinė lošimų priežiūros komisija kazino veiklai licencijuoti ir prižiūrėti). Šiuo atžvilgiu Lietuvoje vyksta „re-reguliavimo" procesas, lydintis privatizavimą ir demonopolizavimą, panašus į tokio pobūdžio reformas, prieš porą dešimtmečių prasidėjusias JAV ir Vakarų Europoje.[35]

[35] žr. Majone, G. (ed.). *Regulating Europe*. – London: Routledge. 1996.

Reguliavimo įstaigas galima suskirstyti į viešosios administracijos reguliavimo (Valstybinė medicininio audito inspekcija) bei verslo ir privačios veiklos (ne administracijos) reguliavimo. Pastarosios gali būti skirstomos į licencijavimo ir sertifikavimo, kontrolės ir priežiūros bei kitas reguliavimo įstaigas.

2.2 Pagrindinės politikos įgyvendinimo problemos Lietuvoje

Šiame poskyryje pristatomi bendri viso viešosios politikos proceso ypatumai, kurie turi teigiamą arba neigiamą įtaką sėkmingam politikos įgyvendinimui Lietuvoje. Čia remiamasi anksčiau pristatytais viešosios politikos ciklo etapais (klausimų identifikavimas ir darbotvarkės formavimas, politikos formavimas ir sprendimų priėmimas, politikos įgyvendinimas, politikos priežiūra ir vertinimas bei grįžtamasis ryšys).

Knygos autorių nuomone, viešosios politikos įgyvendinimo sėkmė priklauso ne tik nuo politikos įgyvendinimo etapo, bet ir nuo kitų viešosios politikos etapų. Pavyzdžiui, politikos formavimo ir sprendimų priėmimo bei politikos priežiūros ir vertinimo trūkumai turi įtakos politikos įgyvendinimui. Galima teigti, kad „trūkstamoji grandis“ Lietuvos viešosios politikos cikle yra ne tik politikos įgyvendinimas, kuris detaliai nagrinėjamas šioje knygoje, bet ir politikos priežiūros bei vertinimo etapas. Šiame poskyryje pristatomi pagrindiniai kiekvieno viešosios politikos ciklo etapo veiksniai, sukeliantys problemų politikos įgyvendinimui, bei nagrinėjamas jų poveikis viešosios politikos įgyvendinimui.

2.3 Klausimų identifikavimas bei darbotvarkės formavimas

2.3.1 Darbotvarkės perkrova

Pagrindinis šio viešosios politikos etapo bruožas yra darbotvarkės perkrova. Iš viso nuo 1990 iki 2000 m. Seimas priėmė apie 3000 teisės aktų, o Vyriausybė – apie 14 tūks. nutarimų, 2000 m. – atitinkamai 520 įsta-

tymų ir 1516 Vyriausybės nutarimų, o 2001 m. iki lapkričio vidurio – 282 įstatymus ir apie 1400 nutarimų.[36] Tai rodo, kad ir Seimo, ir Vyriausybės posėdžiams tenka didelis krūvis. Viena vertus, Lietuvos Seimo ir Vyriausybės darbotvarkės yra perkrautos dėl daugybės klausimų, kuriuos reikia spręsti pereinamuoju laikotarpiu bei rengiantis narystei ES.

Kita vertus, darbotvarkės perkrovos priežastys yra ne tik objektyvios, bet ir subjektyvios. Dėl legalistinio viešosios politikos pobūdžio viešieji reikalai yra sprendžiami teisiniu būdu dažniausiai naudojant Vyriausybės nutarimų ar Seimo įstatymų formą. Lietuvos Seimas neturi tinkamo pateiktų įstatymų projektų „filtro", todėl indvidualių Seimo narių pateikti teisės aktų projektai įtraukiami į plenarinių posėdžių darbotvarkę.[37] Dažnai Seimo nariai, siekdami didesnio populiarumo, į Seimo darbotvarkę bando įtraukti klausimus, kurie arba aktualūs tik nedidelei interesų grupei, arba patraukliai atrodo, tačiau jų patvirtinimas iš anksto pasmerktas žlugti (pvz., 2002 m. vasarą keletas Seimo narių ėmėsi iniciatyvos svarstyti grupės darbo neturinčių gyventojų iškeltą klausimą dėl pensinio amžiaus paankstinimo). Darbotvarkės pertvarkymą sumažintų tinkamas siūlomų įstatymų ir kitų teisės aktų poveikio įvertinimas, kuris automatiškai „išfiltruotų" dalį nesvarbių siūlymų.

Vyriausybė apie trečdalį savo posėdžių laiko skiria techniniams ir administraciniams klausimams svarstyti, nors jie galėtų būti sprendžiami žemesniuose lygiuose.[38] Kaip pastebėjo vienas iš buvusių premjerų, pagrindinė vertybė Lietuvoje yra „kasdienybės administravimas"[39]. Pavyzdžiui, viename Vyriausybės posėdyje po pusę valandos buvo svarstomi ir televizoriaus dovanojimo, ir pensijų reformos klausimai, nors jų svarba visuomenei visiškai skirtinga.

Kai darbotvarkė perkrauta, klausimo patekimo į darbotvarkę galimybes nulemia klausimo statusas politinėje sistemoje.[40] Dėl narystės ES prio-

[36] *Įstatymų leidyba – skubota ir chaotiška* // Lietuvos rytas. – 2001. Lapkričio 19.

[37] Pokalbis su LR Seimo tarnautoju. 2002 m. birželio mėn.

[38] Evans A., Evans G. *Lithuania's Policy Development and Decision-Making Process.* // Paper for the First Dusseldorf Seminar on the Centre of Government: Ministerial Reliability and Responsiveness. 2000. P. 32. (Straipsnis neskelbtas)

[39] A. Kubiliaus komentaras šios studijos pristatymo metu. 2002. Birželio 12.

[40] Klausimas turi didesnes galimybes patekti į darbotvarkę, jeigu jis sprendžia konfliktą ar krizę, jeigu jį gina stiprios interesų grupės arba jeigu jį remia biurokratija.

riteto klausimai, kurie yra susiję su Lietuvos stojimu į ES, turi didesnę galimybę pakliūti į darbotvarkę nei kiti klausimai. Tai turi didelę įtaką ir politinės darbotvarkės perkrovai, ir kitų visuomenei svarbių klausimų svarstymo išstūmimui. Beveik kiekvieno Vyriausybės posėdžio metu svarstomi stojimo į ES klausimai. Vyriausybė buvo numačiusi siūlyti Seimui 2002 m. rudens sesijoje svarstyti beveik pusantro šimto teisės aktų, iš kurių 39 susiję su Lietuvos stojimu į ES.

Darbotvarkės perkrova turi įtakos ir su stojimu į ES susijusių teisės aktų priėmimui, ir jų įgyvendinimui, kuris nuolatos vėluoja. Pavyzdžiui, 2001 m. iš 357 teisės aktų, kurie turėjo būti priimti perkeliant ES teisės normas, 52 nebuvo priimti. Panašiai vėluoja ne tik sprendimų priėmimo, bet ir jų įgyvendinimo procesas. Pagal Nacionalinę *acquis* priėmimo programą 2001–2003 m. turi būti įgyvendinti 409 teisės aktai, iš kurių 169 turėjo būti įgyvendinti 2001 m. Iš jų 48 priemonės liko neįgyvendintos pagal numatytą tvarkaraštį. ES teisės perkėlimas į Lietuvos teisinę sistemą (pirmas žingsnis link ES normų praktinio įgyvendinimo) pagerėjo nuo 45 proc. 2000 m. iki 82 proc. 2001 m. Įgyvendintų priemonių dalis buvo mažesnė už teisės derinimo ir 2001 m. buvo lygi 67 proc.[41]

Stojimo į ES metu Lietuvai būdingas viešosios politikos perkėlimas, kurio metu viešosios politikos komponentai bei institucinė struktūra yra perkeliama iš ES valdymo sistemos į Lietuvos valdymo sistemą.[42] Todėl

[41] *Vyriausybinė Europos integracijos komisija (VEIK) numato intensyvią šio pusmečio eurointegracinę darbotvarkę*. Lietuvos Vyriausybės spaudos tarnyba. – 2002. Sausio 17. BNS. Pakeliui į ES pernai Lietuva padarė keturis penktadalius darbų, sako euroderybininkas. – www.bns.lt/news. – 2002 m. sausio 17 d.

[42] Dolowitz D., Marsh D. *Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making* // Governance. – 2000. Vol. 13. No. 1. P. 6–7, cituojama: iš Bulmer S., Padgett S. *Policy Transfer in the European Union: An Institutionalist Perspective*. – Paper presented at the ECSA bi-annual conference in Madison, USA. 2001. Valstybėse kandidatėse ES *acquis* nuostatų perkėlimas yra dažniausiai privalomojo pobūdžio, tačiau kai kada perkėlimas gali būti išsisklaidymo (*diffusion*) ir sąmoningo viešosios politikos mokymosi formos. Viešosios politikos perkėlimo modeliai ir dinamika skiriasi priklausomai nuo ES kompetencijos – ES turint supranacionalinę kompetenciją (išorinė prekyba ar pinigų politika EPS zonoje), viešosios politikos perkėlimas bus hierarchinio pobūdžio, o esant bendrai ES ir valstybių narių kompetencijai (pvz., antrame ir trečiame ES ramsčiuose), vyraus horizontalaus pliuralistinio perkėlimo formos tarp ES valstybių narių. Perkėli-

dėl viešosios politikos perkėlimo iš ES stojimo į ES metu viešosios politikos procesui Lietuvoje būdingas didesnis dėmesys politikos formavimui kitų viešosios politikos ciklo etapų sąskaita. Europos Komisijos nuolatinėse ataskaitose apie Lietuvos pažangą stojant į ES nuolat pažymima perkeltų ES teisyno nuostatų įgyvendinimo ir įgyvendinimo priežiūros problema įvairiuose derybiniuose skyriuose (plačiau apie tai paskutiniame šios knygos skyriuje).

2.4 Politikos formavimas ir sprendimų priėmimas

2.4.1 Teisėkūros trūkumai

Dėl legalistinio viešosios politikos pobūdžio viešieji reikalai sprendžiami teisiniu būdu. Teisės aktams yra būdingas aukštas detalumas, labai dažnai naudojama įstatymų, o ne žemesnių teisės aktų forma. Didelė teisės aktų dalis yra prastos kokybės ne tik dėl darbotvarkės perkrovos, bet ir dėl kitų veiksnių. Pavyzdžiui, dėl kvalifikuotų teisininkų trūkumo valstybės tarnyboje teisės aktų projektus dažniausiai rengia teisinio išsilavinimo neturintys tarnautojai. Be to, mažai dėmesio skiriama atskirų teisės aktų nuostatų derinimui su galiojančiais įstatymais bei jų integravimui į teisės aktų sistemą.[43] Todėl atskiri teisės aktai gali būti prieštaringi.

Lietuvoje neefektyviai įgyvendinamos teisėkūros programos. Nors kiekvienos Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonėse nustatomas reikalingų parengti teisės aktų sąrašas, daug teisės aktų priimama neplanuotai. Pavyzdžiui, aštuntoji Vyriausybė savo darbo laikotarpiu (1997–2000 m.) numatė parengti 146 įstatymų projektus, tačiau parengė tik 114, iš kurių Seimas priėmė tik 51.[44]

Didelis trūkumas yra įstatymų ir kitų teisės aktų nepastovumas. Pavyzdžiui, labai dažnai keičiami su mokesčiais susiję įstatymai ir kiti teisės aktai, o tai apsunkina jų įgyvendinimą ir surenkamų mokesčių, ir stabilių tei-

mo formos ir poveikis skiriasi priklausomai nuo sektoriaus ar politikos srities. Bulmer and Padgett. Op. cit. P. 4–6.

[43] *Įstatymų leidyba – skubota ir chaotiška* // Lietuvos rytas. – 2001. Lapkričio 19.

[44] Ibid.

sinių verslo sąlygų atžvilgiu. Dažnai pateikiamos neseniai priimtų įstatymų pataisos (pvz., įstatymas dėl azartinių lošimų), nes įgyvendinimo metu paaiškėja jų trūkumai arba net svarstant naujo įstatymo projektą planuojama jį keisti priėmus.[45] Iš dalies nepastovumas atsiranda dėl dažno įstatymų naudojimo ir aukšto teisės aktų reglamentavimo lygio, kuris atsilieka nuo greitai besikeičiančios aplinkos pereinamojo laikotarpio valstybėse.

2.4.2 Sprendimų priėmimo trūkumai Vyriausybėje ir Seime

Šie trūkumai yra struktūrinio ir procedūrinio pobūdžio. Vienas iš jų – neišvystyta Vyriausybės komitetų sistema, kuri galėtų sumažinti Vyriausybės darbo krūvį. A. Brazausko Vyriausybė 2001 m. spalio mėnesį įkūrė Finansų ir ekonomikos, Socialinių reikalų ir valdymo reformų komitetus, kurie papildė iki tol veikusį Strateginio planavimo komitetą.[46] Be to, Vyriausybės įstatymo koncepcijoje pripažįstama, kad neaiškiai apibrėžtas Vyriausybės ir Ministro Pirmininko sudaromų laikinųjų ir nuolatinių komisijų, komitetų ir darbo grupių statusas ir sudarymas. Komisijos sudaromos „prireikus“, darbo grupės – „įvairiems klausimams nagrinėti ir pasiūlymams rengti“, o komitetai – „aptarti svarbiausius klausimus“. Todėl koncepcijoje buvo siūloma „Vyriausybės įstatymu reglamentuoti komisijų, komitetų, darbo grupių sudarymo tvarką ir jų veiklą.“[47]

Dėl legalistinio viešosios politikos pobūdžio sprendimų priėmimas dažniausiai tapatinamas su teisės aktų rengimu, derinimu ir priėmimu. Teisės aktų projektams koordinuoti ir nesutarimams spręsti rengiami tarpministeriniai susitikimai, iš kurių svarbiausias yra antradieninis ministerijų sekretorių susitikimas, kuriam pirmininkauja Vyriausybės sekretorius.

[45] Pokalbis su LR Seimo nariu. 2002 m. birželio mėn.

[46] Pagal nuolatinio Vyriausybės komiteto nuostatus komitetai, kurių sprendimai yra rekomendacinio pobūdžio, „svarsto aktualius, prioritetinius ar ginčytinus (nesuderintus) atitinkamos srities klausimus ir teikia išvadas bei pasiūlymus teisės aktų projektų rengėjams ir Lietuvos Respublikos Vyriausybei“. Žr.: Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl nuolatinių Lietuvos Respublikos Vyriausybės komitetų sudarymo ir kai kurių Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų pripažinimo netekusiais galios“. – 2001 m. spalio 1 d. Nr. 1187. – http://www3.lrs.lt/DPaieska.html – 2001 m. gruodžio 16 d.

[47] *Naujos redakcijos Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo koncepcija*. – Vilnius, 2001. P. 3. (Rankraštis.)

Svarbiausi sprendimų priėmimo trūkumai yra neišvystytas informacijos pasikeitimas tarp ministerijų ir tarpusavio konsultacijos, per didelis procedūrinių ir techninių teisės aktų rengimo klausimų ryškinimas teisės aktų turinio sąskaita bei kartais pasitaikantis tiesioginis teisės aktų, nesuderintų žemesniuose lygmenyse, pateikimas Vyriausybei.[48]

Kiti sprendimo priėmimo trūkumai yra ilgas derinimo procesas tarp visų suinteresuotų institucijų, kuris gali užimti net keletą mėnesių, bei neišvystytas nesutarimų tarp suinteresuotų pusių arbitravimas Vyriausybėje. Viena iš pagrindinių sprendimų neįgyvendinimo priežasčių yra teisės aktų projektų derinimo vilkinimas. Jis būdingas ir rengiant Lietuvos stojimo į ES teisės aktus – 2001 m. dėl užsitęsusio derinimo su suinteresuotomis institucijomis nebuvo priimti 52 teisės aktai pagal Lietuvos pasirengimo narystei ES priemonių planą[49], o 2002 m. pirmąjį ketvirtį buvo priimti tik 27 teisės aktai iš 47.[50] Šie teisės aktų rengimo ir derinimo trūkumai tampa ypač dideli vyriausybių tarpuvaldžio laikotarpiu.

Įstatymų formą turintiems viešosios politikos sprendimams būtinas įstatymų leidžiamosios valdžios pritarimas. Jau buvo minėta, kad iš viso nuo 1990 iki 2000 m. Seimas priėmė apie 3000 teisės aktų, o 2000 m. ir 2001 m. iki lapkričio vidurio – atitinkamai 520 ir 282 įstatymus.

Tyrimai rodo, kad nuo įstatymų projektų pateikimo iki jų priėmimo praeina vidutiniškai apie 80 dienų. Be to, įstatymų priėmimas labai atsilieka nuo įstatymų leidybos programos, 2000 m. tai sudarė apie 50 proc. visos metinės įstatymų leidybos programos.[51] Tačiau tai nereiškia, kad politikos formavimo procesui būdingas išsamus ir ilgas viešosios politikos sprendimų svarstymas.

Atvirkščiai, pripažįstama, kad ir Vyriausybėje, ir ypač Seime teisės aktai rengiami ir priimami „per daug chaotiškai, skubotai, neturint aiškios mokslu pagrįstos koncepcijos, ne visada atsižvelgiant į ekspertų, specia-

[48] SIGMA. *Lithuania Policy-Making and Co-ordination Machinery* – OECD: Paris, 1999. P. 1.

[49] *VEIK numato intensyvią...* (žr. 41 nuorodą). Op. cit.

[50] *Šalies valdininkai neskuba į Europos Sąjungą* // Lietuvos rytas. – 2002. – Balandžio 19.

[51] Evans, Evans. Op. cit. P. 28–30.

listų pastabas, ilgalaikius valstybės strateginius tikslus ir visuomenės poreikius bei viešąją nuomonę.“[52] Dėl to nukenčia viešosios politikos racionalumas – blogai parengti teisės aktai nuolat taisomi ir pildomi.

Lietuvos Seimas priima labai daug įstatymų, palyginus su kitomis valstybėmis. Siekiant patraukti žiniasklaidos ir visuomenės dėmesį, kartais ilgai svarstomi neprioritetiniai klausimai (pvz., Grūto parko veiklos nutraukimas).

Nors Vyriausybė pateikia daugiausia įstatymų projektų, Seimas kartais priima juos esant neigiamai Vyriausybės išvadai (pvz., dėl ilgalaiko mokslo ir švietimo finansavimo). Tai gali turėti neigiamą įtaką politikai įgyvendinti, nes Vyriausybė turi įgyvendinti įstatymines nuostatas. Pavyzdžiui, ji įvykdė minėto įstatymo nuostatas tik įtraukusi nuosavas aukštojo mokslo ir švietimo institucijų lėšas į šio sektoriaus finansavimo apimtis.

2.4.3 Viešosios politikos formavimo koncepcijos ir pasekmių vertinimas

Politikos formavimo metu Lietuvoje rengiant viešosios politikos programų ir teisės aktų projektus, nepakankamai dėmesio skiriama problemų analizei.[53] Rengiant teisės aktus, problemos, kurioms spręsti yra skirti teisės aktai, aiškinamuosiuose raštuose pristatomos labai trumpai ir paviršutiniškai. Nors pastarųjų vyriausybių darbo metu padaugėjo koncepcinių dokumentų, tačiau jų, palyginus su naujais teisės aktais, yra labai nedaug, o jų formos labai skirtingos.

Lietuvoje neišvystyta politinių bei administracinių sprendimų pasekmių ar poveikio vertinimo sistema. Dažniausiai naujų teisės aktų poveikio įvertinimas apsiriboja formaliu teiginiu „neigiamų pasekmių nenumatoma“ arba suvokiamas klaidingai, t.y. trumpai pristatomos siūlomo teisės akto nepriėmimo neigiamos pasekmės. Lietuvoje yra atliekamas finansinis įstatymų projektų pasekmių vertinimas: Finansų ministerija pateikia

[52] Teisingumo ministro V. Markevičiaus nuomonė. Žr. *Įstatymų leidyba – skubota ir chaotiška* // Lietuvos rytas. - 2001. Lapkričio 19.

[53] Angerlyd, T. and Cooper, Ch. *Public Administration in the Service of Democracy: Some Strategic Priorities in Order to Improve the Public Administration in Lithuania.* – May, 2002.

išvadą apie atskiro įstatymo įgyvendinimo kaštus. Tačiau kai kada įstatymų leidžiamoji valdžia priima įstatymus nepaisydama Vyriausybės neigiamos išvados (pvz., jau minėtas įstatymas dėl ilgalaikio mokslo ir švietimo finansavimo). Ministerijose ir kitose administravimo įstaigose trūksta kvalifikuotų specialistų, galinčių įvertinti teisės aktų ar viešosios politikos programų poveikį.

2002 m. buvo parengtas Vyriausybės nutarimo dėl sprendimų projektų poveikio vertinimo projektas, kuriame numatytas bazinis ir išplėstinis ne tik teisės aktų, bet ir kitų sprendimų poveikio vertinimas.[54] Projekte numatyta, kad nuo 2003 m. sausio 1 d. bus privalomas bazinis poveikio vertinimas, o nuo 2003 m. liepos 1 d. – išplėstinis poveikio vertinimas svarbiems sprendimų projektams. Kol kas neaišku, kaip bus vykdomas galutinio poveikio (*ex post*) vertinimas, o tai gali apriboti mokymąsi iš patirties naudojant grįžtamąjį ryšį.

Pasekmių vertinimas dažniausiai taikomas perimant ES *acquis* nuostatas ir buvo susijęs su būtinybe parengti pagrįstas derybines pozicijas pagal atskirus derybų skyrius. *Acquis* nuostatų pasekmėms įvertinti buvo parengtas klausimynas, pagal kurį valstybės tarnautojai įvertino daugelio planuojamų perkelti *acquis* nuostatų pirmines pasekmes. Pasirinkus daugiausia problemų keliančias *acquis* nuostatas, buvo pradėtas detalesnis apie 20 ES direktyvų ir reglamentų ar jų grupių pasekmių vertinimas.[55] Būtent Europos komiteto prie LR Vyriausybės iniciatyva teisės aktų pasekmių vertinimą siekiama išplėsti ir kitiems Lietuvoje priimamiems teisės aktams. Šiuo atžvilgiu stojimo į ES spaudimas stiprina paskatas tobulinti bendrą teisėkūros procesą ir diegti teisės aktų pasekmių vertinimą, kuris jau yra tapęs geriausios praktikos pavyzdžiu ne tik Europos Komisijoje, bet ir Sąjungos valstybėse narėse.

Tačiau formuojant politiką, ne visada atsižvelgiama į ES pasekmių įvertinimo studijų išvadas – nors akcizo degalams didinimo poveikis įvertintas nepalankiai, buvo atsisakyta prašyti pereinamojo periodo. Tai rodo ir

[54] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo „Dėl sprendimų projektų poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo" projektas.* – 2002 m. lapkričio mėn. (Rankraštis.)

[55] Atliktų ES teisės aktų pasekmių įvertinimai pateikti Europos komiteto prie LR Vyriausybės interneto puslapyje: www.euro.lt.

bendrą politinį pasekmių vertinimo ribotumą – nors jis yra labai svarbi kokybiško teisėkūros ir priimtų sprendimų tinkamo įgyvendinimo dalis, tačiau nepašalina ir negali pašalinti priimamų sprendimų politinių motyvų pasirenkant politikos kryptį bei įgyvendinimo priemones. Net jei ir įstatymo projekto pasekmių įvertinimas teikia pagrindo atsisakyti ketinimų priimti tokį įstatymą, jis vis vien gali būti priimamas dėl politinių paskatų, pavyzdžiui, noro patenkinti interesų grupių ar tarptautinių organizacijų reikalavimus. Tačiau tokiais atvejais tikėtinas arba nesėkmingas jo įgyvendinimas, arba būtini papildomi ištekliai ir dėmesys jo įgyvendinimui (ir galiausiai bendras politikos rezultatas visuomenei gali būti nuostolingas).

Vienas iš svarbiausių Europos Komisijos siūlymų, kaip tobulinti ES kuriamų teisės aktų kokybę, supaprastinti reguliavimo priemones ir gerinti jų rezultatus, yra sistemingai vertinti pasekmes. Šį siūlymą Europos Komisija yra numačiusi įgyvendinti 2003 m. kartu su kita esmine teisės aktų kūrimo tobulinimo priemone – dialogo su visuomene kultūros stiprinimu, intensyvesnėmis konsultacijomis su įvairiomis visuomenės grupėmis prieš priimant naujus teisės aktus.[56] Šias priemones Europos Komisija taip pat yra rekomendavusi ir šalims kandidatėms.

2.4.4 Viešosios politikos šaltiniai, tikslai ir uždaviniai

Kad būtų galima įgyvendinti viešąją politiką, reikia apibrėžti jos turinį, t.y. nustatyti viešosios politikos tikslus ir uždavinius. Neaiškiai apibrėžti bei nesuderinti ir prieštaraujantys viešosios politikos tikslai ir uždaviniai suteikia didelę veiksmų laisvę politikos įgyvendinimo įstaigoms bei mažina efektyvios kontrolės galimybes.

Lietuvoje viešosios politikos tikslai ir uždaviniai yra įtvirtinti įvairiuose viešosios politikos šaltiniuose. Galima išvardyti kelias pagrindines viešosios politikos šaltinių grupes. Pirma, viešosios politikos tikslai ir uždaviniai buvo tradiciškai išvardijami įvairiuose teisės aktuose, dažniausiai įstatymuose ir Vyriausybės nutarimuose. Tačiau prasidėjus integracijai į ES ir NATO, buvo pradėtos rengti koncepcijos, strategijos, programos, gai-

[56] Commission of the European Communities, European Governance: Better lawmaking. – Communication from the Commission. – Brussels. 05.06.2002. – COM(2002) 275 final.

rės ir kitos formos strateginiai dokumentai, kuriuose buvo išvardijami tikslai ir uždaviniai. 2001 m. pradžioje buvo apie 150 tokių dokumentų, daugiausia iš jų parengta žemės ūkio srityje (tikėtina dėl to, jog šioje srityje veikia daugiausia įvairių interesų grupių, kurių reikalavimai simboliškai patenkinami priimant vis naujus, bet praktiškai neįgyvendinamus strateginius dokumentus). Strateginiai dokumentai sudaromi skirtingam laikotarpiui (nuo 1 iki 20 metų), jie buvo tvirtinami įvairiais teisės aktais (ministrų įsakymais, ministerijų kolegijų nutarimais, Vyriausybės nutarimais ir netgi Seimo nutarimais).

Nuo 2000 m. pradėjus taikyti strateginį planavimą vykdomojoje valdžioje, ministerijos ir kitos centrinio valdymo įstaigos pradėjo rengti strateginius veiklos planus bei biudžeto programas. Šiuose dokumentuose taip pat numatomi institucijų strateginiai tikslai bei programų tikslai ir uždaviniai. Šie dokumentai yra svarstomi Vyriausybėje kartu su biudžeto įstatymo projektu, tačiau jie nenagrinėjami Seime svarstant biudžeto projektą. Vėliau visi strateginiai dokumentai buvo suskirstyti į tris pagrindines grupes: (1) ilgalaikius planavimo dokumentus, 2) vidutinės trukmės sektorinius ir tarpsektorinius dokumentus bei 3) trumpalaikius dokumentus. Be to, buvo nustatyta strateginių dokumentų hierarchija.[57]

Dėl legalistinės viešosios politikos prigimties didelė pirmųjų dviejų viešosios politikos šaltinių dalis turi nepakankamai aiškiai apibrėžtus viešosios politikos tikslus ir uždavinius. Dažnai išvardijami labai bendri viešosios politikos tikslai. Platus viešosios politikos tikslų apibrėžimas suteikia politikos įgyvendintojams didelę veiksmų laisvę, kuri gali apsunkinti sėkmingą įgyvendinimą ir jo įvertinimą, jei kartu nesukuriama aiški atskaitomybės sistema. Be to, pirmųjų dviejų šaltinių tikslų ir uždavinių įgyvendinimas nebuvo tiesiogiai susietas su finansavimu iš biudžeto.

Trumpalaikių dokumentų tikslai ir uždaviniai yra apibrėžiami aiškiau. Pagal strateginio planavimo metodiką uždaviniai turi būti apibrėžti kaip pagrindiniai rezultatai, kurie turi būti kiekybiškai išmatuojami. Tačiau kartais programų kokybė yra nepakankama, nes valstybės tarnautojai neturi tinkamų strateginio planavimo įgūdžių. Dažnai vertinimo kriterijai daugiau-

[57] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos rengimo koncepcijos".* – 2001 m. gruodžio 5 d. Nr. 1463.

sia matuoja programų išeigą, o ne jų poveikį.[58] Be to, kartais programos yra formuojamos ne pagal vidaus ir išorės veiksnių analizę, o pagal finansinio valdymo paprastumo kriterijų. Iš dalies tai susiję su tuo, kad strateginio planavimo reformos metu nebuvo decentralizuotas finansinis ir personalo valdymas: nors viešojo administravimo įstaigos turi pasiekti įgyvendinamų programų rezultatus, jos neturi veiksmų laisvės personalo ir finansų valdymo srityje.

Įvairiuose šaltiniuose išvardijami viešosios politikos tikslai ir uždaviniai kartais yra nesuderinti tarpusavyje ir prieštaringi. Ministerijų nuostatai, kuriuose dažniausiai išvardijami ministerijų uždaviniai ir funkcijos, dažnai nėra suderinti su ministerijų strateginiais veiklos planais, kuriuose išvardijama ministerijų misija ir strateginiai tikslai. Pavyzdžiui, Užsienio reikalų ministerijos nuostatuose numatytas vienas ministerijos (užsienio politikos) uždavinių sąrašas, o strateginiame veiklos plane – kitas tikslų sąrašas. Be to, nesuderintos ir pagal strateginio planavimo metodiką parengtos programos: pavyzdžiui, 2002 m. URM LR pasirengimo narystei ES, Visuomenės informavimo integracijos į NATO klausimais bei Kultūros pasiekimų pristatymo programų sudėtinės dalys iš dalies sutampa su Europos komiteto prie LRV, Krašto apsaugos ministerijos ir Kultūros ministerijos programomis.[59]

2.4.5 Adekvati ir veiksminga priežasčių ir padarinių teorija bei priemonės tikslams ir uždaviniams pasiekti

Netinkama priežasčių ir padarinių teorija gali būti darbotvarkės perkrovos, interesų derinimo ir sprendimų priėmimo trūkumų rezultatas. Skubotas sprendimų rengimas ir priėmimas kartais neleidžia pasirinkti tinkamų priemonių tikslams ir uždaviniams pasiekti. Kartais nepagrįstos politikos priemonės pasirenkamos norint patenkinti interesų grupes arba dėl menkos kvalifikacijos.

Nors viešosios politikos tikslai ir uždaviniai turi būti aiškiai apibrėžti, politikos įgyvendinimo įstaigos turi turėti pakankamą veiksmų laisvę pa-

[58] Perkinen and P. Uusikylä. *Performance Measurement in the Lithuanian Central Government – A Brief Assessment.* – Vilnius: PHARE/Twinning. 10 December 2000.

[59] TSPMI, *Užsienio reikalų ministerijos analizė.* – Vilnius. 2001.

sirenkant uždaviniams pasiekti reikalingas priemones, kad galėtų nuolat didinti politikos efektyvumą (su sąlyga, kad pasirinkimo laisvę lydi atskaitomybės procedūros).[60] Lietuvoje pagal strateginio planavimo metodiką viešojo administravimo įstaigos turi pasirinkti priemones tikslams ir uždaviniams pasiekti. Tačiau iš skirtų asignavimų ministerijos ir kitos viešojo administravimo įstaigos turi įgyvendinti Vyriausybės priemonių plane numatytas priemones.

Be to, priemonių pasirinkimas dažnai priklauso nuo ideologinių nuostatų. Pavyzdžiui, nors visų ideologinių srovių politikai Lietuvoje sutaria dėl bendro užimtumo didinimo tikslo, jie nesutaria dėl priemonių šiam tikslui siekti. Liberalios pakraipos politikai pasisako už darbo santykių liberalizavimą, socialdemokratinės – priešingai, už didesnį reguliavimą. Panašių pavyzdžių galima rasti įvairiose viešosios politikos srityse. Todėl dėl dažnos vyriausybės kaitos politikos įgyvendinimo metu kartais vadovaujamasi nesuderintomis ar prieštaringomis priemonėmis. Beje, šiuo atžvilgiu stojimas į ES daro stabilizuojantį poveikį, kuris sumažina politikos kaitą keičiantis vyriausybėms ir apriboja radikalių sprendimų galimybes su pasirengimu narystei ES tiesiogiai (o kartais ir netiesiogiai) susijusiose srityse.

Taip pat sunku tikėtis, kad skirtingų ideologijų partijos sutartų dėl tų pačių ekonominės politikos priemonių. Būtent todėl jau anksčiau buvo minėta, jog tam tikras nesutarimas dėl pasirinktų tikslų tinkamiausių įgyvendinimo priemonių visada išliks ir trikdys politikos įgyvendinimą keičiantis vyriausybėms. Tačiau šis principas negalioja (ar neturėtų galioti) nuosavybės teisių į žemę atkūrimo ar pensijų reformos atveju, kada reformos tęstinumas kaip ir pati reforma gali būti laikomas „viešąja gėrybe", kurį įgyvendinti turėtų būti suinteresuotos skirtingų pakraipų partijos. Vis dėlto iki šiol sutarimas tarp daugumos partijų buvo daug lengvesnis „užsienio politikos" (nors ši sąvoka įstojus į ES iš dalies praras savo prasmę) srityje nei vidaus ekonominių reformų atvejais.

Pastebėtina, jog partijų ir vyriausybių kaitos poveikį politikos įgyvendinimo tęstinumui taip pat galima sumažinti deleguojant jos įgyvendini-

[60] Nicolaidis P. *From „Carbon to Diamon": The Importance of Structure in Establishing Capacity for Effective and Credible Application of EU Rules.* Op. cit. P. 10. (Straipsnis neskelbtas.)

mą nepriklausomoms institucijoms (pvz., pinigų politiką centriniam bankui arba konkurencijos politiką konkurencijos tarnybai). Ši tendencija ypač pastebima JAV ir ES, kuriose daugelį ekonominės politikos sričių reguliuoja tokio pobūdžio (nemažoritarinės) institucijos. Tačiau tokiu atveju būtina nustatyti aiškius šių institucijų veiklos atskaitomybės būdus, kadangi jos tampa izoliuotos nuo rinkėjų pasirinkimo ir tiesioginės demokratinės kontrolės (tai gali būti institucijų vadovų skyrimo taisyklės, institucijų veiklos skaidrumas ir procedūrinis atvirumas, atskaitomybė vartotojams ir pan.).[61]

Galiausiai kitas veiksmingas būdas išvengti politinės kaitos poveikio politikos įgyvendinimo tęstinimui – politikos privatizavimas, t.y. perdavimas privačių asmenų sprendimams. Tokiam politinių problemų sprendimo būdui galima pateikti nemažai ekonominių ir etinių priežasčių. Tačiau tai reiškia ir viešosios politikos virsmą privačia, o toks klausimas išeina už šios knygos, kuri skirta viešosios politikos įgyvendinimui tobulinti, rėmų.[62]

2.4.6 Biudžeto formavimas

Sėkmingai įgyvendinti viešosios politikos sprendimus sunkiai įmanoma be pakankamų finansinių išteklių.

Lietuvoje šiuo metu veikia tik pusiau programinis biudžetas. Nors priėmus naują Biudžeto įstatymo redakciją, buvo įtvirtintas daugiametis (trejų metų) biudžetas, antrųjų ir trečiųjų finansinių metų išlaidos išlieka preliminarios. Dėl to asignavimų valdytojai yra netikri dėl antrųjų ir trečiųjų

[61] žr. Lodge, M. *From Varieties of the Welfare State to Convergence of the Regulatory State? The 'Europeanisation' of Regulatory Transparency.* // Queens Papers on Europeanisation. No. 10/2001. – European Integration on-line Papers. – http://www.eiop.or.at/cgi-bin/erpa-search.pl?

[62] Šis atsiribojimas nuo išsamios diskusijos apie viešosios ir privačios sričių atskyrimą yra būtinas metodologiškai ir siekiant išvengti didelių nukrypimų nuo pagrindinės darbo temos. Tačiau šis atsiribojimas turi ir trūkumų: neretai politikos įgyvendinimas iš principo negali būti sėkmingas arba jo tobulinimas turi aiškias ribas dėl to, jog jis vykdomas centralizuotai, o ne savanoriškų sprendimų pagrindu. Be to, galima rasti ir nemažai politikos pavyzdžių, kurie yra viešosios ir privačios sričių sandūroje ir kartais aiškiai atskirti juos sunkiai įmanoma.

finansavimo metų išlaidų, ir tai jiems neleidžia efektyviai planuoti daugiamečių programų įgyvendinimo.

Lietuvoje šiuo metu biudžeto asignavimus gauna apie 150 asignavimų valdytojų, tačiau šį skaičių planuojama mažinti. Strateginio planavimo reformos metu centriniame valdymo lygyje buvo siekiama suderinti Vyriausybės prioritetus, fiskalinius išteklius ir asignavimų valdytojų veiklą. Nuo 2000 m. asignavimų valdytojai biudžeto asignavimus gauna pagal strateginius veiklos planus ir biudžetines programas, kurios rengiamos vadovaujantis strateginiais Vyriausybės prioritetais bei finansavimo limitais. Tačiau svarstant biudžeto projektą Seime, šiais dokumentais nesivadovaujama, daugiausia dėmesio skiriama finansinei biudžeto sąmatai.

Biudžetas dažniausiai formuojamas pagal praėjusių metų asignavimų dydį, kuris mažinamas Finansų ministerijos pasiūlytu procentu. Planuojant 2001 m. biudžetą, finansavimas asignavimų valdytojams buvo sumažintas 7 proc. nuo 2000 m. asignavimo dydžio, o planuojant 2002 m. biudžetą – 8 proc. nuo 2001 m. dydžio.[63] Vienodas išlaidų mažinimas visiems asignavimų valdytojams neleidžia tinkamai paskirstyti valstybės valdymui skirtas lėšas, nes neatsižvelgiama į finansinius biudžeto programų įgyvendinimo poreikius.

Formuojant biudžetą, vadovaujamasi ne bendra valstybės plėtros strategija, o atskirų sektorių plėtros poreikiais. Biudžeto formavimo metu ir vykdomojoje, ir įstatymų leidžiamojoje valdžioje stengiamasi padidinti finansavimą savo kuruojamiems sektoriams. Pavyzdžiui, Vyriausybei pateikus Seimui 2002 m. biudžeto projektą, Seimo komitetai ir nariai paprašė papildomai skirti apie 1 mlrd. Lt.[64]

Be to, norint padidinti finansavimą atskiriems sektoriams, jų finansavimo dydžius (ir, nepaisant Konstitucinio Teismo sprendimo, tebėra) nustato įstatymai. Šiuo metu tokias įstatymines ilgalaikio finansavimo iš biudžeto garantijas, kurios matuojamos procentu nuo BVP arba nacionalinio biudžeto, turi žemės ūkio (10 proc.), krašto apsaugos (2 proc.), sveikatos apsaugos (5 proc.), švietimo (6,5 proc.) bei mokslo ir studijų (1,5 proc.) sektoriai. Todėl formuojant biudžetą, pirmenybė teikiama minėtiems sek-

[63] *Politikų norai pralenkė šalies išgales* // Lietuvos rytas. – 2001. Lapkričio 22.

[64] Ibid.

toriams, o kiti sektoriai turi tenkintis mažesniu finansavimu. Tai taip pat mažina Vyriausybės galimybes formuoti biudžetą pagal Vyriausybės strateginius prioritetus. Be to, tokie įsipareigojimai, kai jie nevykdomi, skatina teisinį nihilizmą. Pavyzdžiui, 2002 m. ir ankstesniuose biudžetuose minėtų sektorių finansavimo reikalavimai nebuvo įgyvendinti.[65]

2.4.7 Finansiškai nepagrįsti viešosios politikos įsipareigojimai ir neišspręsti įgyvendinimo klausimai

Kaip jau minėta, Pressmano ir Wildavsky'o pirmosios reikšmingos įgyvendinimo studijos išvada buvo politikos įgyvendinimo klausimų išsprendimas politikos formavimo metu: „sprendimų priėmėjams nedera barstytis pažadais, kurių jie negali tesėti. [...] geriau tenkintis kuklesniais, lengviau tęsimais pažadais."[66]

Lietuvoje būdinga nerealių ir finansiškai neįmanomų viešosios politikos įsipareigojimų priėmimo politikos formavimo metu problema. Tai gali atsitikti ir dėl objektyvių veiksnių (darbotvarkės perkrovos ir skuboto sprendimų priėmimo), ir dėl noro patenkinti atskirų grupių ar sektorių lūkesčius. Šis noras yra užprogramuotas demokratiniame politiniame žaidime, kuriame kiekvienas, norintis būti išrinktas, siekia kuo tiksliau ir labiau bent jau retoriškai atsižvelgti į įvairių visuomenės sluoksnių reikalavimus ir lūkesčius.

Tokie viešosios politikos įsipareigojimai priimami įvairiuose lygiuose. Nors dėl 1999 m. Rusijos krizės turėjo sumažėti biudžeto pajamos, planuojant 2000 m. biudžetą, iš dalies dėl politinių sumetimų buvo remiamasi optimistiniais ūkio augimo scenarijais. Be to, Lietuvoje labai dažnai priimamos įvairios strategijos, programos ir kitokios formos strateginiai dokumentai, kuriems įgyvendinti numatytas lėšų poreikis nėra suderintas su finansavimo iš biudžeto galimybėmis. Įdomu pastebėti tai, kad ši tendencija būdinga ne tik ministerijų vidiniais teisės aktais tvirtinamiems dokumentams (pvz., ūkio ministro įsakymas dėl IAE pirmojo bloko eksplotacijos nutraukimo), bet ir Vyriausybės, kurioje atstovaujama ir

[65] *Biudžetas pateko į įstatymų spąstus* // Verslo žinios. - 2001. Gruodžio 7.

[66] Parsons W. *Viešoji politika*. Op. cit. P. 415, apie Pressman J., Wildavsky A. *Implementation*. Op. cit.

Finansų ministerija, nutarimams (Vyriausybės nutarimas dėl užimtumo didinimo programos).

Nerealus planavimas būdingas ir Lietuvos pasirengimo narystei ES programos veiksmų planams. Pavyzdžiui, priemonės, kurios yra numatytos Lietuvos pasirengimo narystei ES priemonių planuose, neįgyvendinamos dėl reikalingo finansavimo trūkumo.[67] Tačiau sprendimų be finansinio pagrindo priėmimas Lietuvoje kartais yra racionali viešosios politikos veikėjų požiūriu strategija. Tokių sprendimų priėmimas didina galimybes ateityje tikėtis didesnio finansavimo jiems įgyvendinti. Be to, tokius sprendimus priimti skatina Lietuvos stojimo į ES prioritetas, nes Europos Komisija valstybių kandidačių pažangą stojant į ES vertina pagal perimtų *acquis* nuostatų skaičių. Tačiau dėl tokių įsipareigojimų atsiranda „praraja" tarp viešosios politikos sprendimų ir jų įgyvendinimo.

Nors formuojant politiką, dažnai primami finansiškai nepagrįsti sprendimai, gali būti praleidžiami ir kiti svarbūs politikos įgyvendinimo klausimai. Buvo pažymėta, kad valstybėse kandidatėse nepakankamas dėmesys skiriamas politikos įgyvendinimo struktūrai[68] – Lietuvoje nenumatomos aiškios visų įgyvendinančių institucijų funkcijos, jose nesukuriami pakankami įgyvendinimo gebėjimai bei tinkamos atskaitomybės už įgyvendinimą priemonės.

Lietuvoje dažnai viešojo administravimo įstaigos neturi pakankamų gebėjimų taikyti perkeltas ES teisyno nuostatas. Kad Lietuvos viešojo administravimo įstaigos būtų pasiruošusios taikyti perkeltas ES teisyno nuostatas nuo 2004 m. sausio 1 d., kiekvienam derybiniam skyriui iki 2001 m. gegužės 1 d. buvo parengti institucijų plėtros planai.[69] Beje, juose daugiausia dėmesio skiriama materialiems indvidualių institucijų poreikiams (patalpoms, etatams ir t.t.), o ne tarpinstituciniams ryšiams ir institucijų darbui koordinuoti.

[67] *VEIK numato intensyvią...* (žr. 41 nuorodą). Op. cit.

[68] SIGMA. *Sustainable Institutions for European Union Membership.* – SIGMA Papers: No. 26. 1998. P. 6.

[69] *Institution Building Planning for the Acquis Implementation in Lithuania.* // Speech of Lithuania's Chief Negotiator for the EU Accession Negotiations. – Vilnius. 2001. P. 4.

2.5 Politikos įgyvendinimas

Kaip jau minėta, politikos įgyvendinimo sėkmingumas priklauso nuo aiškių politikos tikslų ir uždavinių, tinkamos priežastinės teorijos, tinkamos įgyvendinimo struktūros, įgyvendinančių institucijų išteklių, interesų grupių požiūrio bei išorinės aplinkos poveikio. Ankstesnėse dalyse buvo aprašytos tikslų ir uždavinių, priežastinės teorijos bei iš dalies įgyvendinimo struktūros problemos. Šiame poskyryje bus toliau nagrinėjamos įgyvendinimo struktūros (pvz., santykiai tarp valdžios lygių, poministerinių įstaigų, koordinavimo problemos), įgyvendinančių institucijų išteklių (pvz., biudžeto įgyvendinimas, valstybės tarnybos profesionalumas), interesų grupių (pvz., konsultacijos su suinteresuotomis grupėmis) ir išorės aplinkos problemos.

2.5.1 Sprendimų neįgyvendinimas

Didžiausia politikos įgyvendinimo problema yra viešosios politikos sprendimų netinkamas arba pavėluotas įgyvendinimas (neįgyvendinimas). Sprendimai gali būti neįgyvendinami ne tik dėl nerealių viešosios politikos įsipareigojimų ir nepalankaus aplinkos poveikio (pvz., nenumatytų 1999 m. Rusijos krizės padarinių Lietuvos ūkiui), bet ir dėl vidinių sprendimus įgyvendinančių institucijų valdymo problemų. Šiame poskyryje daugiausia nagrinėjamas politinių sprendimų, priimamų politikos formavimo etape, įgyvendinimas.

Empirinio tyrimo rezultatai rodo, kad Lietuvoje įgyvendinama apie 85 proc. visų Vyriausybės įpareigojimų.[70] Tai rodo, kad viešosios politikos įsipareigojimų įgyvendinimo priežiūros ir atskaitomybės sistemos Vyriausybėje yra pakankamai išvystytos.[71] Vyriausybės kanceliarija, kontroliuojanti ir koordinuojanti Vyriausybės programos priemonių įgyvendinimą, bei Europos komitetas prie LRV, kontroliuojantis ir koordinuojantis Lietuvos pasirengimo narystei ES programos priemonių įgyvendinimą, informuoja ministerijas ir kitas viešojo administravimo įstaigas apie laiku neįvykdytas priemones.

[70] Evans Evans Op. cit. P. 33. (Neskelbta studija.)

[71] Ibid. P. 33.

Tačiau tokia aukšta įsipareigojimų įgyvendinimo norma iš dalies susijusi su tuo, kad įgyvendinimas yra siaurai apibrėžiamas legalistine prasme, t.y. sukuriamų institucijų ar priimamų poįstatyminių sprendimų, o ne rezultatų kokybės prasme. Šiuo metu dėl formalaus įgyvendinimo apibrėžimo dažnai viešosios politikos problemos sprendžiamos teisiniais būdais, pavyzdžiui, sukuriant naujas institucijas ar priimant įstatymus, tačiau nesigilinant į padarinius (naujų institucijų veiklos ar naujų teisės aktų poveikį ir jo atitikimą pirminiams lūkesčiams).

Viešosios politikos įsipareigojimai kartais neįgyvendinami dėl vidinių valdymo problemų. Pavyzdžiui, Europos komiteto prie LRV atstovų nuomone, Lietuvos stojimo į ES programoje numatytų priemonių neįgyvendinimo priežastys „nėra objektyvios: jos labiausiai susijusios su vidaus darbo organizavimo problemomis.“[72] Tačiau kartais įsipareigojimai neįgyvendinami ir dėl išorinių priežasčių – sprendimams įgyvendinti „būtina, kad Vyriausybė surastų reikalingą laiką kabineto darbotvarkėje, numatytų vietos įstatymų leidybos programoje, realistiškai įvertintų parlamento pajėgumą bei pervestų reikalingą finansavimą.“[73] Šios įgyvendinimo problemos, būdingos pirmuose dviejuose viešosios politikos ciklo etapuose, jau aptartos anksčiau.

2.5.2 Skirtingų valdžios lygių tarpusavio santykiai

Sėkmingas politikos įgyvendinimas priklauso nuo skirtingų valdymo lygių tarpusavio santykių. Lietuvoje valdžia sutelkta centriniame lygyje, funkcijos tarp centrinio, regioninio ir vietos valdymo lygių padalytos nenuosekliai, o savivaldybių finansavimas turi daug trūkumų.

Ypač nestabili yra apskričių viršininkų administracijų padėtis. Jų funkcijos buvo daugiausia suformuotos iš savivaldybių funkcijų, nes ministerijos daugelio savo funkcijų apskritims neperdavė. Tarp apskričių ir savivaldybių egzistuoja nesutarimai dėl kai kurių apskritims priklausančių funkcijų (tarp jų švietimas, socialinė apsauga, sveikatos apsauga ir ypač žemės valdymas). 2002 m. savivaldybėms iš apskričių viršininkų admi-

[72] *Šalies valdininkai neskuba į Europos Sąjungą* // Lietuvos rytas. – 2002. Balandžio 19.

[73] Evans, Evans. Op. cit. P. 28.

nistracijų buvo perduotos tam tikros statybos bei žemės ūkio funkcijos, o 2003 m. apskričių kaimo plėtros skyriai bus perduoti Nacionalinei mokėjimų agentūrai. Kad būtų pagerintas funkcijų pasiskirstymas tarp skirtingų valdžių, Vidaus reikalų ministerija parengė kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų dekoncentravimo ir decentralizavimo koncepciją.

Pastaraisiais metais Vyriausybė nekompensavo savivaldybėms padidėjusių išlaidų (dėl įvairių įstaigų darbuotojų padidinto darbo užmokesčio ar padidėjusių kompensacijų), kurias sukėlė Vyriausybės sprendimai.[74] Per trejus metus susidarė apie 400 mln. Lt skolos.[75] Vyriausybės sprendimu netiesiogiai sukeltų savivaldybių biudžetų išlaidų nepadengimas sukėlė atvirą konfliktą tarp daugelio savivaldybių ir centrinės valdžios. 1999 m. daugiau negu pusė Lietuvos savivaldybių, kartu ir Vilniaus savivaldybė atskirai kreipėsi į teismą su ieškiniais Vyriausybei. Nuo 2002 m. lėšos deleguotoms valstybės funkcijoms įgyvendinti savivaldybėms skiriamos iš valstybės biudžeto kaip specialioji dotacija.

Be to, nuosavi Lietuvos savivaldybių pajamų šaltiniai labai riboti. Savivaldybėms, turinčioms mažesnius fiskalinius pajėgumus, dalis fizinių asmenų mokesčio paskirstoma per finansinio išlyginimo sistemą. Europos vietos ir regioninės valdžios kongresas išreiškė susirūpinimą, jog „ribota savivaldybių pajamų dalis yra surenkama iš vietinių mokesčių“, bei rekomendavo, kad „valstybės mokesčių sistema turi būti peržiūrėta, ir savivaldybės ne tik teoriškai, bet ir praktiškai galėtų nustatyti nuosavus mokesčius.“[76]

Galima teigti, jog viena iš neaiškaus funkcijų tarp skirtingų valdymo lygių ir atskirų viešojo administravimo įstaigų pasidalijimo priežasčių yra tai, jog politiniai veikėjai nepakankamai suvokia valstybės vaidmenį ir ben-

[74] *Ar Vyriausybei užteks ryžto grąžinti valstybės anksčiau padarytus įsiskolinimus savivaldybėms* // Savivaldybių žinios. – 2001. Rugpjūčio 23. P. 5 Nr. 29 (151).

[75] *Application of the Association of Local Authorities in Lithuania Regarding Violation of Rights of Local Authorities* / The Association of Local Authorities in Lithuania. – Vilnius, 2000. P. 1.

[76] *Draft Recommendation on the Situation of Local and Regional Democracy in Lithuania* / Congress of Local and Regional Authorities of Europe. – Strasbourg, 2001. P. 5.

dras jos funkcijas. Nesuvokiant, kokios funkcijos po reformos turėtų būti paliktos valstybei, o kokios perduotos privačiam verslui ar nevyriausybinėms organizacijoms, sunku tikėtis ir aiškaus funkcijų pasidalijimo.[77] Kai trūksta aiškios sampratos konceptualiame lygyje, atskiroms valdymo institucijoms tampa lengviau ginti savo siaurus organizacinius interesus, dėl kurių kyla nesutarimai tarp skirtingų valdžios lygių.

2.5.3 Koordinavimo problemos

Sėkmingą politikos įgyvendinimą dažnai trikdo jos koordinavimo problemos. Galima išskirti tris pagrindinius šių problemų tipus: kai tą pačią užduotį atlieka dvi institucijos (dubliavimas), kai reikalingos užduoties neatlieka nė viena institucija (spraga) ir kai panašios viešosios politikos turi skirtingas paskirtis ir tarnauja skirtingoms grupėms (nenuoseklumas).[78]

Lietuvoje daugiausia dėmesio buvo skiriama dubliavimui, kadangi šią problemą lengviausia nustatyti ir spręsti. Pavyzdžiui, Užsienio investicijų patariamosios tarnybos apklausti investuotojai Lietuvoje teigė, kad daugelis inspekcijų dubliuojasi ir yra nereikalingos.[79] 1999 m. Ministro Pirmininko prašymu Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos darbo grupė atliko Lietuvos viešosios administracijos auditą, kurio išvadose buvo nustatytas funkcijų dubliavimas įvairiose srityse.[80] Audito išvadoms įgyvendinti Vyriausybė priėmė nutarimą dėl tolesnės viešojo administravimo struktūrinės reformos ir įkūrė Saulėlydžio komisiją.[81]

[77] Panašus argumentas išsakytas: Verheijen, A. J. G. *Removing Obstacles to Effective Decentralization : Reflecting on the Role of the Central State Authorities*. UNDP Regional Support Center. – 2002. (Darbas nepublikuotas.)

[78] Peters. B. G. *Managing Horizontal Government: the Politics of Co-ordination* // Public Administration. – 1998. Vol. 76. No. 3. P. 303.

[79] *Administrative Barriers to Investment.* Op. cit.

[80] *Valstybės valdymo sistemos audito ataskaita.* – Vilnius: Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerija. 1999 – http://www.vrsrm.lt/p_pransp.htm.

[81] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl valstybės valdymo sistemos tolesnio tobulinimo". – 2001 m. balandžio 4 d. Nr. 364.* – http://www3.lrs.lt/DPaieska.html – 2001 m. rugsėjo 16 d.

Siekiant panaikinti funkcijų dubliavimą, komisijos rekomendacijos pagrindu Vyriausybė pertvarkė Aplinkos ministerijos Žuvų išteklių departamentą ir Žemės ūkio ministerijos Žuvininkystės departamentą į Žuvininkystės departamentą prie Žemės ūkio ministerijos.[82] Be to, funkcijų dubliavimas buvo sumažintas rinkos priežiūros srityje (žr. toliau: „Reguliavimo problemos").

Kartais Lietuvoje dubliuojasi atskirų ministerijų programos. Pavyzdžiui, Užsienio reikalų ministerijos derybų su ES ir LR pasirengimo narystei NATO programos yra labai susijusios ir iš dalies dubliuojasi su kitų ministerijų (pirmoji – su Europos komiteto prie LRV, antroji – su Krašto apsaugos ministerijos) programomis. URM derybų su ES programos tikslai (sklandus derybų dėl narystės ES užtikrinimas ir visuomenės informavimas integracijos į ES klausimais) dubliuojasi su Europos komiteto prie LRV tikslais.[83] Tarpinstitucinių programų sudarymas, kaip numatyta strateginio planavimo metodikoje, sudarytų palankesnes sąlygas geriau derinti atskirų ministerijų priemones siekiant panašių programos tikslų.

Lietuvoje taip pat pasitaiko spragų ir nenuoseklumo atvejų. Pavyzdžiui, nei Ūkio ministerija, nei Socialinės apsaugos ir darbo ministerija nenorėjo koordinuoti Ignalinos AE pirmojo bloko eksplotacijos nutraukimo socialinių ir ekonominių padarinių mažinimo programos rengimo bei įgyvendinimo. Panašiai anksčiau nei Finansų ministerija, nei Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerija nesutiko koordinuoti vidaus audito padalinių steigimo. Tačiau šioms koordinavimo problemoms spręsti buvo skirta mažiau dėmesio.

2.5.4 Poministerinės įstaigos

Kadangi ministerijos negali atlikti visų politikos įgyvendinimo darbų, jos įgyvendinimas iš ministerijų deleguojamas funkciškai (poministerinėms įstaigoms) arba teritoriškai (viršininkų administracijoms arba savivaldybėms). Pastarajam būdingos problemos jau išnagrinėtos.

Kaip jau minėta skyriaus pradžioje, centriniame valdymo lygyje veikia kelių tipų neministerinės įstaigos (Vyriausybės įstaigos ir skirtingų for-

[82] *Veiklos ataskaita* / Komisija pasiūlymams dėl... (žr. 33 nuorodą). Op. cit. P. 5–6.

[83] TSPMI. *Užsienio reikalų ministerijos analizė*. Op. cit.

mų ministerijoms pavaldžios įstaigos), kurios dalyvauja įgyvendinant politiką. Pavyzdžiui, Aplinkos ministerijoje dirba 180 tarnautojų, o jai pavaldžiose 109 įvairaus statuso įstaigose – apie 10 000 tarnautojų. Be to, šiuo metu veikia apie 20 Vyriausybei pavaldžių įstaigų.

Neretai įvairių pоministerinių įstaigų veikla nesusijusi su valstybės funkcijų vykdymu ir sutampa su rinkoje teikiamomis paslaugomis. Prie Susisiekimo ministerijos veikė daug įvairių valstybės įmonių eismo ir kelių srityje, kurių funkcijas galėtų atlikti privatus sektorius. 2001 m. pabaigoje A. Brazausko Vyriausybė pasiūlė ministerijoms likviduoti, reorganizuoti ir pertvarkyti pоministerines įstaigas bei įpareigojo Vidaus reikalų ministeriją nustatyti pоministerinių įstaigų valdymo sričių nustatymo ir jų steigimo teisinius pagrindus.

Taip pat Vyriausybės įstatymo koncepcijoje buvo pripažinta, kad nėra objektyvių kriterijų, pagal kuriuos vienos įstaigos tampa Vyriausybės įstaigomis, o kitos ministerijoms pavaldžiomis įstaigomis. Todėl siekiant reglamentuoti pоministerinių įstaigų steigimą bei sumažinti valdymo sritis, už kurias nėra atsakingi Vyriausybės nariai, buvo pasiūlyta Vyriausybės įstatyme reglamentuoti įstaigų steigimą.[84]

Kartais pоministerinėms įstaigoms ministerijos deleguoja ne tik politikos įgyvendinimo, bet ir formavimo užduotis. Pavyzdžiui, kadangi Ūkio ministerijos Smulkaus ir vidutinio verslo skyrius neturi pakankamų gebėjimų, Ūkio ministerija deleguoja pagrindines politikos formavimo užduotis jai pavaldžiai Lietuvos smulkaus ir vidutinio verslo plėtros agentūrai ir taip sumažina pastarosios politikos įgyvendinimo gebėjimus.[85] Toks reiškinys pastebimas ir kitose srityse.

2.5.5 BIUDŽETO ĮGYVENDINIMAS

Lietuvoje ir kitose šalyse populiaru įgyvendinimo sėkmę sieti tik su turimu biudžetu, t.y. finansiniais ištekliais, skiriamais įgyvendinimui. Pavyzdžiui, vieno tyrimo metu apklaustos ministerijos nepakankamą biudže-

[84] *Naujos redakcijos Lietuvos Vyriausybės įstatymo koncepcija*. Op. cit.

[85] *2000 Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress Towards Accession* / Commission of the European Communities. 2000. P. 71.

tą įvardijo kaip pagrindinę sprendimų neįgyvendinimo priežastį.[86] Nors šioje knygoje toliau bus išsamiai parodyta, kad skiriamos lėšos ne vienintelė ir net ne svarbiausia sėkmingo įgyvendinimo sąlyga, tačiau jos taip pat negalima visiškai sumenkinti. Lietuvoje biudžeto asignavimo valdytojams kartais neužtenka finansavimo įsipareigojimams įgyvendinti. Jau buvo minėta, kad formuojant biudžetą, asignavimų valdytojai turi mažinti asignavimų dydį pagal nustatytą procentą nepaisant jų įsipareigojimų.

Nors Lietuvoje yra santykinai daug viešosios politikos sprendimų šaltinių, tik strateginiai veiklos planai ir programos yra susijusios su valstybės fiskaliniu planu. Didelis trūkumas yra tai, kad finansinio pagrindo neturi Vyriausybės programa ir jos įgyvendinimo priemonės, pagal kurias įstatymų leidžiamoji valdžia kontroliuoja vykdomosios valdžios veiklą.[87] Patvirtinus Vyriausybės 2001–2004 metų programos įgyvendinimo priemones, buvo numatyta, kad šios priemonės turi būti vykdomos iš bendrųjų asignavimų, skiriamų įgyvendinti atskiroms programoms.

Kartais Lietuvoje biudžeto asignavimų valdytojams nepervedama visa skirto asignavimo suma. Tai gali atsitikti dėl nerealaus planavimo arba nesurenkamų mokesčių. 1999 m. Finansų ministerija asignavimų valdytojams pervedė tik 88,6 proc. valstybės biudžeto įstatymu skirtos sumos, ir dėl to susidarė asignavimų valdytojų skolos įvairiems juridiniams asmenims.[88] Nors planuojant 2001 m. biudžetą, buvo remiamasi pesimistinėmis ūkio augimo prognozėmis, dėl ne visų surenkamų mokesčių A. Brazausko Vyriausybės finansų ministrė įspėjo apie galimą biudžeto išlaidų peržiūrėjimą finansinių metų pabaigoje.[89]

Vis dėlto nepakankamo biudžeto problemą reikia vertinti atsargiai, nes šios lėšos gali būti naudojamos neproduktyviai (ir apskritai išteklių visada trūksta). Viena vertus, rengdamos biudžeto programas, ministerijos kartais nesilaiko Finansų ministerijos nustatytų išlaidų limitų.[90] Antra ver-

[86] *Ibid.* P. 33.

[87] *Ibid.* P. 24.

[88] Finansų ministerija gali mažinti finansavimą asignavimų valdytojams faktiškai negautomis nebiudžetinių lėšų įmokomis į valstybės biudžetą.

[89] *Finansų ministrė ragino Seimą veržtis diržus* // Lietuvos rytas. – 2001. Rugpjūčio 3. – http://www.lr.lt/20010803 – 2001 m. rugpjūčio 3 d.

[90] *Ibid.* P. 25.

tus, rengiant biudžeto programas, numatomi nepagrįsti programų įgyvendinimo kaštai, kurių Finansų ministerija ir Vyriausybės kanceliarija neturi galimybių nustatyti ir pašalinti dėl ribotų programų vertinimo gebėjimų.

Pagaliau, mažinant valstybės išlaidas, dažnai atsisakoma suplanuotų išlaidų. 2001 m. R. Pakso Vyriausybė įpareigojo viešojo administravimo įstaigas parengti pirmuosius siūlymus dėl valdymo tobulinimo[91], o vėliau premjeras R. Paksas pavedė Saulėlydžio komisijai išanalizuoti ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir apskričių veiklą bei peržiūrėti galimybes sumažinti valdymo išlaidas 10 proc. Apibendrinusi institucijų pateiktus pasiūlymus, Finansų ministerija patobulintame valstybės biudžeto įstatymo projekte pasiūlė sumažinti valdymo išlaidas 15,2 mln. litų.[92]

2.5.6 Valstybės tarnybos profesionalumas

Kita svarbi išteklių, reikiamų sėkmingai įgyvendinti politiką, kategorija yra personalo kvalifikacija ir patirtis.

Europos Komisija visuose savo nuolatiniuose pranešimuose nuo 1997 m. apibūdino Lietuvos valstybės tarnybą kaip nepakankamai profesionalią.[93] 1999 m. priėmus ir pradėjus įgyvendinti Valstybės tarnybos įstatymą, Lietuvoje pradėta kurti karjeros tipo valstybės tarnyba, kuriai būdingas nuopelnais pagrįstas valstybės tarnautojų priėmimas į darbą visam gyvenimui, nuolatinė karjera valstybės tarnybos hierarchijoje, tarnautojų įvadinis ir tęstinis mokymas bei kiti bruožai. Naujai įsteigtas Viešojo administravimo institutas pradėjo įvadinį ir tęstinį valstybės tarnautojų mokymą.

Tačiau pirmoji Valstybės tarnybos įstatymo redakcija buvo labai prieštaringa ir nebuvo visiškai įgyvendinta, nes iš daugiau nei 50 poįstatyminių teisės aktų buvo priimta apie 20. 2002 m. buvo priimta nauja Valsty-

[91] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl valstybės valdymo sistemos tolesnio tobulinimo."* – 2001 m. balandžio 4 d. Nr. 364. – http://www3.lrs.lt/DPaieska.html – 2001 m. rugsėjo 16 d.

[92] *Biudžeto išlaikytiniai gaus papildomų milijonų* // Verslo žinios. – 2001. Gegužės 30.

[93] *Agenda 2000 – Commission Opinion on CEEC's Applications for Membership of the European Union* / Commission of the European Community. – 1997. – http://europa.eu.int/comm/agenda2000.

bės tarnybos įstatymo redakcija ir apie 20 poįstatyminių teisės aktų, bet jų įgyvendinimo sėkmingumą vertinti dar per anksti. Tačiau karjeros valstybės tarnautojai į darbą priimami pagal testo, kuris ryškina jų žinias, o ne įgūdžius, bei pokalbio, kuris būna labai subjektyvus, rezultatus.

Lietuvos valstybės tarnyba išlieka labai nestabili iš dalies dėl didžiulės valstybės tarnybos politizacijos. Po Seimo rinkimų ir pasikeitus Vyriausybei gana dažni priėmimo ar atleidimo iš karjeros valstybės tarnybos pareigybių atvejai. Pavyzdžiui, A. Brazausko Vyriausybė privertė atsistatydinti Kūno kultūros ir sporto departamento prie LR Vyriausybės direktorių, kuris yra karjeros tarnautojas. Be savanoriško aukšto rango valstybės tarnautojų atsistatydinimo Lietuvoje siekiant pašalinti nepageidaujamus karjeros tarnautojus kartais taikomas įstaigos vidinio reorganizavimo būdas, kurio metu išnyksta nepageidaujamų tarnautojų pareigybės bei sukuriamos naujos, kurias užimti skelbiamas naujas konkursas.

Aukštesniosios valstybės tarnybos politizacija padidėjo, kai 2002 m. ministerijose įsteigus naujas karjeros tarnautojų (valstybės sekretoriaus ir ministerijos sekretorių) pareigas, nemažai jų po konkursų užėmė buvę viceministrai arba kiti asmenys, priklausantys arba remiami valdančiosios daugumos politinės partijos. Aukštesniosios valstybės tarnybos politizaciją rodo tai, kad socialdemokratų partijos prezidiumas į 2002 m. prezidento rinkimų propagandines ir agitacines grupes įtraukė daug aukštų karjeros pareigūnų, tarp jų ir Vyriausybės kanclerį, valstybės ir ministerijų sekretorius, įvairių departamentų vadovus.[94]

Valstybės tarnybos nestabilumas taip pat susijęs su dažna valstybės tarnautojų kaita. Europos Komisija savo ataskaitoje pažymėjo, kad Lietuvos valstybės tarnautojų atlyginimai yra „nepatrauklūs“.[95] Dėl nepakankamai didelių atlyginimų iš valstybės tarnybos ypač daug nuteka tų tarnautojų, kurių žinios ir įgūdžiai yra paklausūs privačiame versle (pvz., informacinių technologijų specialistai, teisininkai arba PHARE finansuojamų projektų vadybininkai).

[94] *Socdemų agitatoriais tapo ministrai* // BNS. – 2002. Spalio 3.

[95] *2001 Regular Report from the Commission in Lithuania's Progress Towards Accession* / Commission of the European Communities. – 2001. P. 24.

Taip pat pažymėtina, kad valstybės tarnautojų algos vidurkis, kuris 2002 m. pabaigoje sudarė apie 2500 Lt, yra didesnis už bendrą privataus sektoriaus atlyginimų vidurkį. Be to, valstybės tarnautojai, be pagrindinio atlyginimo, gauna įvairius priedus, priemokas, pašalpas ar kitokios formos darbo užmokesčio išmokas. Netgi vykdant taupymo politiką, 1999 m. valstybės tarnautojams vietoj uždraustų premijų buvo išmokamos pašalpos.[96] Nors 1999 m. premjero A. Kubiliaus vadovaujama Vyriausybė atšaukė bet kokių premijų išmokėjimą, 2002 m. A. Brazausko Vyriausybė priėmė specialius nutarimus, leidžiančius valstybės tarnautojams išmokėti premijas.[97] Tarnautojų darbo užmokesčio fondas panaudojamas neefektyviai, nes Lietuvos valstybės tarnyboje trūksta tinkamos apmokėjimo už darbą sistemos, kuri susietų atlyginimą su darbo rezultatais ir leistų skatinti valstybės tarnautojus. Papildomos darbo užmokesčio išmokos dažniausiai buvo mokamos aukšto rango tarnautojams.[98] Tik 2002 m. priėmus naują Valstybės tarnybos įstatymo redakciją, daugiau dėmesio buvo pradėta skirti valstybės tarnautojų veiklos vertinimui. Pavyzdžiui, 2002 m. viešojo administravimo institucijos, suskirsčiusios valstybės tarnautojų pareigybes į atitinkamus lygius ir kategorijas, turėjo įvertinti karjeros valstybės tarnautojus.

2.5.7 Reguliavimo problemos

Kaip jau minėta, vienas iš sėkmingo politikos įgyvendinimo būdų yra veiksmų laisvės suteikimas įstaigoms pasirenkant priemones iškeltiems tikslams ir uždaviniams pasiekti bei numatant atsiskaitymo už pasiektus rezultatus būdus. Reguliavimo įstaigoms kai kas siūlo suteikti galią nustatyti reguliavimo taisykles, o kad būtų išvengta piktnaudžiavimo, reguliavimo įstaigos turi būti pakankamai atskaitingos, jų veikla skaidri ir nustatyti aiškūs atsakomybės ryšiai ir su vadovus skiriančiomis institucijomis, ir su vartotojais. Norint sumažinti neapibrėžtumą, kurį sukelia laisvės suteikimas, siūloma paskelbti reguliavimo taisykles ir paaiškinti jų taikymą.[99]

[96] *Valstybės pinigų maiše – pragaištinga skylė* // Lietuvos rytas. – 2001. Balandžio 28.

[97] *Premijos valdininkams – kaip iš gausybės rago* // Lietuvos rytas. – 2002. Gruodžio 24.

[98] Ibid.

[99] Nicolaidis P. Op. cit. P. 14.

Lietuvoje iki šiol nebuvo vykdoma didelę veiksmų laisvę turinčių inspektorių ir inspekcijos įstaigų kontrolė. Užsienio investicijų patariamosios tarnybos (UIPT) studijoje buvo pasiūlyta nuolat peržiūrėti inspektorių ataskaitas kiekviename inspektorate, o institucijų ataskaitas – šiek tiek rečiau vyriausybėje, kad būtų patikrinti nenuoseklios veiklos ir nereikalingų inspekcijų atvejai.[100] Be to, Lietuvoje kartais netgi siūloma iš reguliavimo įstaigų atimti teisę nustatyti reguliavimo taisykles.

UIPT apklausti investuotojai tvirtino, kad nemažai inspekcijų dubliuojasi ir yra nereikalingos.[101] Valdymo sistemos audite buvo pažymėta, kad „daugiausia persipina Veterinarijos tarnybos, Higienos ir Kokybės inspekcijų, turinčių teisę tikrinti maisto produktų tinkamumą vartojimui, funkcijos" bei buvo rekomenduota „reorganizuoti tas rinkos priežiūros institucijas, kurios akivaizdžiai dubliuoja viena kitos funkcijas."[102]

Rinkos priežiūros srityje 1999 m. pabaigoje buvo parengta rinkos priežiūros koncepcija, kurioje buvo numatytos pagrindinės rinkos priežiūros sistemos kryptys. 2000 m. pradžioje Vyriausybė patvirtino rinkos priežiūros reformos priemonių planą. 2000 m. viduryje reorganizavus Valstybinę veterinarijos tarnybą, Valstybinę higienos inspekciją, Valstybinę kokybės inspekciją ir iš Valstybinių teritorinių sveikatos centrų perėmus kai kurias funkcijas, buvo įkurtos dvi naujos institucijos: Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba bei Valstybinė ne maisto produktų inspekcija prie Ūkio ministerijos. Buvo ne tik panaikintos dubliuojamos funkcijos, bet ir nustatytos aiškios institucijų atsakomybės sritys, turėtų būti sumažintos valdymo išlaidos (8–10 mln. Lt kievienais metais).[103]

Tačiau įvykdžius reformą, paaiškėjo ir atsirado keletas naujų trūkumų. Pavyzdžiui, paaiškėjo, kad funkcijas (maisto tvarkymo įmonių higienos pasų išdavimas, projektų ekspertizė bei registracija), paliktas Sveikatos apsaugos ministerijai pavaldžių įstaigų žinioje, „racionaliausia priskirti vie-

[100] Ibid. P. 119.

[101] *Foreign Investment Advisory Service* / Lithuania: Study of Administrative Barriers to Investment. – Vilnius. 1999. P. 119. (Ataskaita neskelbta.)

[102] *Valstybės valdymo sistemos audito ataskaita* / Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerija. *Op. cit.*

[103] *Veiklos ataskaita* / Komisija pasiūlymams dėl... (žr. 33 nuorodą). *Op. cit.*

nai institucijai neatskiriant gyvūninės ir negyvūninės kilmės maisto tvarkymo įmonių."[104] 2001 m. viduryje Vyriausybės nutarimu iš Valstybinės visuomenės sveikatos priežiūros tarnybos prie Sveikatos apsaugos ministerijos į Valstybinę maisto ir veterinarijos tarnybą pervesta 13 etatų.[105]

Po reformos verslo atstovai pripažino, jog verslo sąlygos pagerėjo rinkos priežiūros srityje. Tačiau teigiama, kad sutampa Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos bei Žemės ūkio ir Ūkio ministerijų atliekamos funkcijos.[106] Be to, didelė dalis reguliavimui tobulinti ir supaprastinti skirtų Saulėtekio rekomendacijų liko neįgyvendintos, o naujai priimami Vyriausybės sprendimai neretai sustiprina esamus reguliavimo trūkumus (neaiškiai apibrėžtas funkcijas ir atskaitomybę, pernelyg intensyvų arba nepagrįstą reguliavimą, skaidrumo stoką ir pan.).[107]

Jau minėta, kad vykdomąsias reguliavimo funkcijas atlieka Seimui pavaldžios Valstybinė lietuvių kalbos komisija, Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnyba ir kitos įstaigos. Kad būtų visiškai įtvirtintas valdžių atskyrimo principas, Seimui pavaldžios įstaigos turėtų atlikti vykdomosios valdžios kontrolės funkcijas (pvz., Valstybės kontrolė ar atskiri kontrolieriai), o ne verslo ir privačios veiklos reguliavimo funkcijas.[108]

2.5.8 Konsultacijos su suinteresuotomis grupėmis

Konsultacijos su pilietine visuomene ir suinteresuotomis grupėmis gali prisidėti prie viešosios politikos skaidrumo ir turinio kokybės bei sėkmin-

[104] *Ataskaita apie rinkos priežiūros reformą* / Europos komitetas prie LR Vyriausybės. - Vilnius: 2000. - P. 2. - http://www.lrvk.lt/.

[105] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl 1998 m. sausio 13 d. nutarimo Nr. 34 „Dėl etatų skaičiaus ministerijose, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstaigose ir kitose valstybės institucijose bei įstaigose" dalinio pakeitimo.* - 2001 m. liepos 11 d. Nr. 896.

[106] *Kokiems tikrintojams reikia poilsio* // Verslo žinios. - 2001. Rugpjūčio 27.

[107] Esamus reguliavimo politikos trūkumus Lietuvoje yra išsamiai išanalizavęs Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Žr. www.lrinka.lt

[108] Tačiau šiuolaikinei viešajai administracijai būdinga tai, kad reguliavimo įstaigos atlieka įstatymų leidžiamajai (pvz., taisyklių nustatymas) ir teisminei (pvz., ginčų sprendimas, *adjudication*) valdžiai priklausančias funkcijas.

go politikos sprendimų įgyvendinimo ir tobulinimo atgalinio ryšio metu. Tačiau Lietuvoje jį riboja ir konsultavimosi kultūros stoka viešajame sektoriuje (pasiūlos pusė), ir pilietinio atstovavimo kultūros stoka visuomenėje (paklausos pusė). Daugiausia dėmesio šioje dalyje bus skiriama pasiūlos pusės problemoms.

Viešojo administravimo įstatyme[109] numatyta pareiga konsultuotis su visuomenės interesams atitinkamoje srityje atstovaujančiomis nevyriausybinėmis organizacijomis dėl administracinio reglamentavimo, tačiau kai nėra šios nuostatos įgyvendinimo sistemos, ji taikoma neefektyviai.[110] Todėl rengiant atskirą Nevyriausybinių organizacijų plėtros įstatymo projektą, buvo numatyta parengti konsultavimosi ir informavimo tvarką, kuri reglamentuotų konsultavimosi klausimų sąrašą, konsultavimosi formą ir kitus svarbius dalykus.[111]

Be to, įgyvendindama Viešojo administravimo įstatymą, Vyriausybė savo nutarimu patvirtino pavyzdinę piliečių aptarnavimo viešojo administravimo įstaigose tvarką, kurioje buvo įtvirtintas „vieno langelio“ aptarnavimo principas.[112] Pagal minėtą nutarimą viešojo administravimo įstaigos turėjo savo vidaus teisės aktais patvirtinti piliečių aptarnavimo tvarką, atitinkančią aptarnavimo tvarkos nuostatas. Tačiau „vieno langelio“ principas nevisiškai taikomas dėl įvairių priežasčių (būtina pertvarkyti viešojo administravimo įstaigų vidaus organizacinę struktūrą, visiškai įgyvendinti Elektroninio parašo įstatymą, kad piliečiai galėtų siųsti elektroniniu būdu pasirašytus dokumentus ir t.t.).

Apklausos duomenys rodo, kad Lietuvos ministerijų tarnautojai palaiko glaudžius ryšius su svarbiomis interesų grupėmis savo kompetencijos srityje. Tačiau dažnai interesų grupių dalyvavimas viešojoje poli-

[109] *Lietuvos Respublikos Seimo viešojo administravimo įstatymas.* – 1999 m. birželio 17 d. Nr. VIII-1234. – http://www3.lrs.lt/DPaieska.html – 2001 m. rugsėjo 16 d.

[110] Pokalbis su nevyriausybinių organizacijų atstovu. 2001. Rugsėjo mėn.

[111] Ibid.

[112] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose pavyzdinės tvarkos patvirtinimo“.* – 2001 m. birželio 6 d. Nr. 654. http://www3.lrs.lt/DPaieska.html – 2001 m. rugsėjo 16 d.

tikoje būna atsitiktinis, o ne nuolatinis konsultavimosi bruožas.[113] Dėl uždarų interesų atstovavimo kanalų ir atviros interesų konkurencijos stokos stipresnės interesų grupės turi palankesnį priėjimą prie sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo proceso. Pavyzdžiui, Lietuvos pramonininkų konfederacija yra svarbiausias veikėjas konsultuojantis su verslo bendruomene.[114]

Konsultacijos su darbdaviais ir profesinėmis sąjungomis formaliai turėtų būti vykdomos per 1995 m. įkurtą trišalę tarybą. Tačiau konsultacijos nesistemingos (pvz., dėl dažnos vyriausybių kaitos 2001 m. trišalė taryba susitiko tik 2001 m. pabaigoje) ir nesikonsultuojama dėl visų svarbiausių socialinių ir ekonominių klausimų, Vyriausybė dažnai nepaiso profesinių sąjungų nuomonės.[115] Trišalė taryba yra vienas iš ES valstybėse narėse veikiančių politinių konsultacijų modelių, išplėtotų pokario metais, imitacijos pavyzdžių, kuris formaliai Lietuvoje yra sukurtas, tačiau dėl įvairių priežasčių (susiskaldžiusios profsąjungos, sparčiai besikeičianti šalies ekonominė struktūra, auganti paslaugų dalis ir pan.) jis praktiškai beveik neveikia.

Konsultacijas su suinteresuotomis grupėmis skatina ir Lietuvos stojimo į ES procesas. Derybų dėl narystės ES metu konsultuotasi su interesų grupių, verslo ir nevyriausybinių organizacijų atstovais. Kaip pažymi Lietuvos derybininkai, derybų metu ypač aktyvios konsultacijos vyko su Farmacijos pramonės įmonių asociacijos atstovais dėl pereinamojo laikotarpio ES geros gamybos praktikos reikalavimams įdiegti farmacijos produktų gamyboje laisvo prekių judėjimo skyriuje. Taip pat konsultuotasi su draudimo kompanijų atstovais, profesinėmis sąjungomis ir kitomis interesų grupėmis dėl pereinamojo laikotarpio transporto priemonių savininkų privalomojo civilinės atsakomybės draudimo sistemos įvedimui Lietuvoje. Intensyvios konsultacijos vyko su aplinkos apsaugos srityje veikiančiomis organizacijomis, savivaldybių atstovais, Lietuvos pramonininkų konfedera-

[113] 2000 m. Lietuvoje buvo apklausti 53 buvę ar esami ministrai. žr. Norgaard O. and Cummings S. N., *State's Capacity in Post-Communist Countries: A Partial Comparison of 6 Countries*. – 2002. (Unpublished Paper.)

[114] *2001 Regular Report from...* (žr. 95 nuorodą). Op. cit. P. 76.

[115] Pokalbis su profesinių sąjungų atstovu. 2001 m. rugsėjo mėn.

cija dėl derybų nuostatų šiame skyriuje. Žuvininkystės skyriuje tartasi su žvejų asociacijomis ir žuvies perdirbimo įmonių atstovais.[116]

2.5.9 Išorinės aplinkos problemos

Politikos įgyvendinimas gali būti nesėkmingas dėl nepalankaus politinės, ekonominės, socialinės ir kitokios aplinkos įtakos. Išorinių veiksnių įtaka Lietuvoje ir kitose pereinamojo laikotarpio šalyse yra santykinai didelė dėl nestabilios institucinės ir viešosios politikos aplinkos. Nepalanki politinės aplinkos įtaka labiausiai susijusi su pagal „švytuoklės principą" veikiančia politine sistema, kai po kiekvienų Seimo rinkimų gerokai pasikeičia Seimo dauguma ir Vyriausybės sudėtis. Kadangi skirtingos partijos turi skirtingas politines nuostatas ir atstovauja skirtingoms interesų grupėms, politika tampa nestabili ir nenuosekli. Be to, dažna Seimo daugumos kaita prisideda ir prie valstybės tarnybos nestabilumo, kai po rinkimų naujos valdančiosios daugumos remiami atstovai laimi svarbių valstybės tarnybos postų konkursus.

Ilgalaikių valstybės raidos strategijų patvirtinimas ir politinių partijų susitarimai gali prisidėti prie viešosios politikos stabilumo ir nuoseklumo. Tačiau dažnai tokie susitarimai būna visų susitarimus pasirašančiųjų norų (nuo žemės ūkio iki pažangiausių technologijų pramonės), o ne kelių nuosekliai pagrįstų prioritetų sąrašas, jiems nepritaria visos Seimo frakcijos, taip pat jų nuostatų gali būti nesilaikoma kasdieninėje veikoje.[117]

Ekonominiai ir socialiniai veiksniai gali daryti didelę įtaką viešosios politikos įgyvendinimui. Dėl ūkio nuosmukio po 1999 m. Rusijos finansinės krizės sumažėjo biudžeto pajamos, ir tai turėjo neigiamų padarinių sprendimų įgyvendinimui. Pagrindinis socialinės rūpybos iššūkis yra gyventojų senėjimas ir mažėjantis gimstamumas, kurie reikalauja reformuoti pensijų sistemą, bent papildant einamosiomis išlaidomis pagrįstą pensijų sistemą privačiu kaupiamuoju draudimu. Dėl sparčios technologinės pa-

[116] *Lietuvos derybų dėl narystės Europos Sąjungoje delegacijos 2001 m. pirmojo pusmečio veiklos ataskaita.* – Vilnius: LR Derybų dėl narystės Europos Sąjungoje delegacijos sekretoriatas. 2001. P. 6.

[117] Plačiau apie Nacionalinį susitarimą siekiant ekonominės ir socialinės pažangos žr. *Proveržis į niekur* // Veidas. – 2002. Rugsėjo 19. P. 28–29.

žangos atsiranda atotrūkis tarp esamos tam tikros ekonominės veiklos (telekomunikacijų, prekybos ir atsiskaitymų, finansinių paslaugų ir pan.) padėties ir jos reguliavimo. Stojimas į ES ir joje priimamų naujų teisės aktų ateityje perkėlimas į nacionalinę sistemą jau tapo nuolatiniu teisinės aplinkos kaitos Lietuvoje šaltiniu. Išoriniai veiksniai daro didelę neigiamą įtaką ES paramos efektyvumui, produktyvumui ir tęstinumui.[118]

Tačiau, nepaisant išorinės aplinkos poveikio, rengiant ir įgyvendinant sprendimus, Lietuvoje į tai atsižvelgiama nepakankamai. Formuojant politiką, būtina į tai atsižvelgti, o įgyvendinant stebėti jų poveikį ir prireikus imtis atitinkamų priemonių, kad būtų pašalintas arba sumažintas jų neigiamas poveikis. Pavyzdžiui, institucinės atminties praradimo, kuri atsiranda dėl dažnos valstybės tarnautojų kaitos, žalą viešajai politikai galima sumažinti keičiantis informacija, rengiant vietinius dėstytojus ir t.t.

2.6 Viešosios politikos priežiūra, vertinimas ir grįžtamasis ryšys

Viešosios politikos priežiūra ir vertinimas yra paskutinis viešosios politikos ciklo etapas.

2.6.1 Vidaus auditas

Nors Lietuvoje yra tik 13 ministerijų, šiuo metu biudžetinius asignavimus gauna apie 150 asignavimų valdytojų. Seime patvirtinus biudžetą, jie gali pateikti prašymus dėl pinigų pervedimo iš iždo neviršijant skirtų lėšų.

Nors ižde buvo sukurta efektyvi mokėjimų sistema, tačiau atsiskaitymo ir priežiūros sistema yra nepakankamai išvystyta. Finansų ministerijos apžvalgoje buvo pažymėta, kad biudžeto asignavimų valdyme sureikšminama „įeiga“ ir nepakankamas dėmesys skiriamas rezultatais paremtai „išeigai“.[119]

[118] *PHARE Country Ex-Post Evaluation and Capacity Building* / Final Report – Lithuania. – November. 2002.

[119] *Special Preparatory Programme for Structural Funds* / Institutional Review of the Ministry of Finance. – Vilnius. 2001. P. 4. (Neskelbta ataskaita.)

SIGMA ataskaitoje pažymėta, kad daugelyje ministerijų ir kitų viešojo administravimo įstaigų biudžeto išlaidų valdymas yra „iš esmės sąskaitybos funkcija“.[120]

Dar 1997 m. buvo numatyta įsteigti arba pertvarkyti vidaus audito tarnybas arba pareigybes visose ministerijose, apskričių viršininkų administracijose ir kitose viešojo administravimo įstaigose bei valstybės įmonėse, kuriose dirba daugiau nei 500 tarnautojų. Tačiau vidaus audito sistema nepradėjo veikti iki 2001 m.

Vidaus audito sistema pradėta greičiau kurti 2000 m. atnaujinus vidaus audito programą.[121] Tačiau šiuo metu biudžetinių įstaigų vidaus audito tarnybos tebėra silpnos – jose dirba tik vienas arba keli tarnautojai, ne visi turi pakankamai įgūdžių ir žinių.[122] Be to, dar nevisiškai parengti vidaus audito standartai ir metodika. Be to, norint užtikrinti vidaus audito padalinių funkcinę nepriklausomybę, būtina, kad politikai ir aukšto rango tarnautojai pripažintų vidaus audito padalinių galią kontroliuoti jų finansinius sprendimus.

2.6.2 Išorės auditas

Iki 2000 m. Valstybės kontrolės vaidmuo atliekant išorinę biudžeto išlaidų valdymo kontrolę apsiribojo finansiniu ir atitikimo auditu. Keliose studijose buvo pažymėta, kad Valstybės kontrolės atliekama veikla ieškant visų sukčiavimo ir neteisingo lėšų panaudojimo atvejų yra artimesnė inspektavimui, o ne įprastam auditui.[123]

2000 m. Valstybės kontrolė atliko 23 tikrinimus, kurių metu valstybės ir savivaldybių institucijų bei ūkio subjektų veikla vertinta taupymo, re-

[120] SIGMA. *SIGMA Assessment: Lithuania. Public Expenditure Management System.* – OECD: Paris, 1999. P. 3. (Neskelbta ataskaita.)

[121] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl valstybinio sektoriaus vidaus kontrolės ir vidaus audito sistemos sukūrimo programos patvirtinimo“.* – 2000 m. spalio 18 d. Nr. 1247. – http://www3.lrs.lt/DPaieska.html – 2001 m. rugsėjo 16 d.

[122] Perkinen L., Uusikylä P. Op. cit. P. 9. (Neskelbta ataskaita.)

[123] *SIGMA galutinė ataskaita: nuodugni Valstybės kontrolės apžvalga.* – Vilnius: SIGMA. 2000. – http://www.vkontrole.lt/dokumentai/sigma.html. – 2001 m. rugsėjo 21 d.

zultatyvumo ir efektyvumo požiūriais.[124] 2002 m. Valstybės kontrolės atliktas informacinės sistemos paslaugų įsigijimo Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyboje auditas nustatė ne tik viešųjų pirkimų nuostatų pažeidimus, bet ir neekonomišką lėšų naudojimą bei prisidėjo prie valdybos direktoriaus atsistatydinimo.

Tačiau Valstybės kontrolės auditorių gebėjimai veiklos vertinimo srityje išlieka labai riboti. Be to, nėra garantuota Valstybės kontrolės nepriklausomybė, nes kitos institucijos ar net asmenys kišasi į audito darbų planavimą.[125] Galiausiai labai didelė problema išlieka „neužtikrintas Valstybės kontrolės ataskaitų įgyvendinimo tęstinumas aukščiausiu lygiu."[126] Kadangi Valstybės kontrolė atsisako kvotos ir revizijų funkcijų, labai svarbus įstatymų leidžiamosios valdžios pajėgumas įgyvendinti ataskaitose pateikiamas išvadas.

2001 m. viduryje buvo parengtas naujas Valstybės kontrolės įstatymo projektas ir Valstybės kontrolės strateginis veiklos planas, pagal kuriuos numatoma, kad Valstybės kontrolė iki 2004 m. pradžios taps aukščiausiąja valstybinio audito institucija.

2.6.3 Įsipareigojimų įgyvendinimas ir priežiūra Vyriausybėje ir Seime

Jau buvo minėta, kad Vyriausybės pavedimai vykdomi santykinai gerai. Viešosios politikos įsipareigojimų įgyvendinimo priežiūros ir atskaitomybės sistemos Vyriausybėje yra pakankamai išvystytos.[127] Pavyzdžiui, prieš kiekvieną Vyriausybės posėdį Vyriausybės kanceliarija informuoja ministrus apie neįvykdytus įsipareigojimus. Tačiau jų vykdymas vertinamas ne poveikio, o priimtų sprendimų atžvilgiu. Todėl lieka neaišku, kiek efektyvūs yra priimti sprendimai ir kokie jų rezultatai bei poveikis visuomenei. Būtent todėl vienas iš 2002 m. pateiktų Seime veikiančios teisėkūros reformos grupės siū-

[124] Pavyzdžiui, 2000 m. atliktas SPAB „Lietuvos dujos" veiklos vertinimas, kuriame buvo pateiktos išvados dėl neefektyvios veiklos, nuostolingų sandorių ir [...] bešeimininkinio turto [...]. Žr. *Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2000 m. veiklos ataskaita.* – Vilnius, 2001. P. 21. – http://www.vkontrole.lt/dokumentai/ – 2001 m. rugsėjo 19 d.

[125] Ibid.

[126] *Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2000 m. veiklos ataskaita.* Op. cit. P. 45.

[127] Evans, Evans. Op. cit. P. 33.

lymų – pastoviai vertinti teisės aktų efektyvumą ir poveikį, patikint šią funkciją Teisingumo ministerijai arba specialiai sukurtai institucijai.

Šiuo metu dėl politinės svarbos daugiausia dėmesio skiriama stojimo į ES įsipareigojimų vykdymui. Europos komitetas prie LR Vyriausybės kontroliuoja ir koordinuoja priemonių, numatytų Lietuvos pasirengimo narystei ES programoje, įgyvendinimą. Šios programos teisės derinimo priemonių planas ir *acquis* įgyvendinimo priemonių planas yra sudėtinė Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonių dalis. Viešojo administravimo įstaigos atsiskaito už NAPP priemonių įgyvendinimą Europos komitetui prie LR Vyriausybės ir informuoja Vyriausybės Europos integracijos komitetą. Europos komitetas informuoja kitas viešojo administravimo įstaigas apie iki nustatyto laiko neįvykdytas priemones.

2001 m. pirmąjį pusmetį iš 154 teisės derinimo priemonių plane numatytų teisės aktų visiškai įvykdyta 113 priemonių (73,4 proc.), o iš 30 *acquis* įgyvendinimo priemonių plano – 21 priemonė (70,0 proc.).[128]

Lietuvos įstatymų leidžiamoji valdžia negali veiksmingai kontroliuoti Vyriausybės dėl įvairių priežasčių. Pirma, Seimas dėl perkrautos darbotvarkės daugiausia dėmesio skiria įstatymų leidybai. Antra, Seimo komitetai negali daug laiko skirti Vyriausybės kontrolei dėl nedidelio Seimo komitetų specialistų skaičiaus ir dėl didelio dėmesio ekspertiniam Vyriausybės pateiktų įstatymų projektų vertinimui ir tobulinimui.

Parlamentinė Vyriausybės kontrolė remiasi šiomis ministerinės atsakomybės doktrinos priemonėmis: paklausimai Ministrui Pirmininkui, ministrams ir valstybės institucijų, kurias sudaro arba išrenka Seimas, vadovams; interpeliacija ir nepasitikėjimas Ministru Pirmininku arba ministru; Vyriausybės valandos Seime; Vyriausybės programos tvirtinimas.

Tačiau Vyriausybės atskaitomybė Seimui, kuri remiasi ministerinės atsakomybės doktrina, turi daug trūkumų.[129] Pirma, ši doktrina remiasi ne nuolatinės kontrolės idėja, o pasiaiškinimo idėja – Ministras Pirmininkas

[128] *Teisės derinimo priemonių plano ir acquis įgyvendinimo priemonių plano 2001 m. I pusmečio vykdymo apžvalga.* – Vilnius: Europos komitetas prie LRV. 2001. Pavyzdžiui, Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba per 2001 m. I pusmetį neparengė įsakymų dėl iš trečiųjų valstybių įvežamų produktų veterinarinio patikrinimo ir dėl prekybai avimis ir ožkomis taikomų veterinarijos reikalavimų projektų.

[129] Nakrošis V. *Lietuvos administracinės atskaitomybės raida* // Politologija. – 2001. Nr. 3.

ar ministras Vyriausybės valandų metu tik pasiaiškina ir pasiteisina dėl „degančių" klausimų tam tikroje srityje *ex-post* pagrindu. Antra, ministerinės atsakomybės doktrina remiasi „iš viršaus į apačią" hierarchinės kontrolės idėja.[130] Nors vienas ministras negali veiksmingai kontroliuoti visų savo kuruojamos srities įstaigų ir tarnautojų, jis turi atsiskaityti Seimui už visą kuruojamą valdymo sritį. Pagaliau šiai doktrinai būdingas atgrasymas ir subjektyvios parlamento interpretacijos, todėl jos naudojimo veiksmingumas priklauso nuo mažai prognozuojamo parlamento intereso, tarpasmeninių santykių bei noro pritaikyti sankcijas vyriausybės atstovams.[131]

Tačiau egzistuoja ir subjektyvios priežastys. Pavyzdžiui, egzistuoja parlamentinės kontrolės „paklausos" problemos – Seimo nariai ne visuomet yra suinteresuoti didesne vykdomosios valdžios kontrole. Vykdomosios valdžios veikla yra labai plati, o parlamento nariai negali skirti daug laiko parlamentinei kontrolei, kuri mažai prisideda prie jų perrinkimo ar statuso augimo.[132]

Be to, valdančiosios daugumos partijos įstatymų leidžiamojoje valdžioje nenori išsamiai nagrinėti vyriausybių, kurios yra paskiriamos gavus Seimo pritarimą, veiklos. Iki pirmosios koalicinės Vyriausybės atėjimo į valdžią 2000 m. pabaigoje vyraujanti dauguma Seime nerodė didelio noro kontroliuoti daugumos remiamų vyriausybių veiklos. Pavyzdžiui, valdančiosios partijos nenorėjo sustiprinti Vyriausybės kontrolės stiprinant Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos įgaliojimus arba Valstybės kontrolės nepriklausomumą.

2.6.4 Biudžeto programų priežiūra ir vertinimas

Viešosios politikos sėkmė dažniausiai vertinama pagal tai, kiek viešosios politikos rezultatai atitinka jos uždavinius. Jau buvo minėti trūkumai viešosios politikos tikslų ir uždavinių srityje, šiame skyriuje nagrinėjama išeigos ir rezultatų priežiūra bei vertinimas.

Dėl legalistinės viešosios politikos prigimties paprasčiau kontroliuoti pavedimų vykdymą nei viešosios politikos išeigą ir rezultatus (sprendimų

[130] Stone B. *Administrative Accountability in the Westminster Democracies: Towards a New Conceptual Framework* // Governance. 1995. Vol. 8. No. 4. P. 508.

[131] Ibid. P. 508–509.

[132] Lindblom Ch. A., Woodhouse E. J. Op. cit. P. 87.

poveikį). Be to, priežiūros ir vertinimo sistemoje labai daug dėmesio buvo skiriama finansiniam valdymui (indėliams ir procesams), o ne konkretiems veiklos rezultatams (išskyrus teisinių įsipareigojimų įgyvendinimą). Nors 1999 m. Nacionalinėje *acquis* priėmimo programoje Vyriausybė įsipareigojo parengti viešojo administravimo įvertinimo ir priežiūros metodiką, ši priemonė nebuvo įgyvendinta.

Tačiau prasidėjus strateginio planavimo reformai, priežiūros ir vertinimo sistemoje vyravusi įsipareigojimų bei finansinio valdymo kontrolė buvo papildyta atsiskaitymu už veiklos rezultatus. Vyriausybės nustatytoje biudžeto programų vykdymo vertinimo tvarkoje numatyta, kad ministrai, Vyriausybės įstaigų vadovai ir apskričių viršininkai turi pateikti programų vykdymo I pusmečio ir visų metų ataskaitas su uždavinių įgyvendinimo įvertinimu pagal vertinimo kriterijus.[133] Tačiau 2002 m. gegužės mėn. minėta tvarka buvo pritaikyta vidaus kontrolei ir auditui, o atsiskaitymui už programų įgyvendinimą buvo parengtas kitas Vyriausybės nutarimas.[134] Savo ruožtu atsiskaitymas už veiklą turi daug trūkumų. Programų vertinimo kriterijai netinkamai apibrėžti, jie nevertina pagrindinės viešojo administravimo įstaigų veiklos ir dažniausiai matuoja rezultatus, o ne pasekmes ir poveikį. Taip pat trūksta gebėjimų atsiskaityti už veiklos rezultatus, kai kurios institucijos vėluoja pateikti ataskaitas. Pavyzdžiui, Užsienio reikalų ministerija iki 2001 m. pabaigos nepateikė savo programų pusės metų įgyvendinimo ataskaitų, nors tai turėjo atlikti iki liepos vidurio.[135] Pagaliau, nors numatytas įvertinimo rezultatų svarstymas Strateginio planavimo komitete ir Vyriausybėje, dėl nepakankamų analizės gebėjimų ataskaitos išsamiai nenagrinėjamos, todėl analizės rezultatai negali būti plačiai naudojami kitų metų programoms rengti.

Pagaliau vidaus vertinimas yra subjektyvus ir šališkas. Išskyrus Valstybės kontrolės atliekamus efektyvumo vertinimus, Lietuvoje labai retai tai-

[133] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų valdytojų programų vykdymo vertinimo tvarkos patvirtinimo".* – 2001 m. balandžio 5 d. Nr. 379. – http://www3.lrs.lt/DPaieska.html – 2001 m. rugsėjo 16 d.

[134] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl ministerijos, Vyriausybės įstaigos, įstaigos prie ministerijos ir apskrities viršininko veiklos ataskaitos formos patvirtinimo". – 2002 m. gegužės 24 d. Nr. 727.– http://www3.lrs.lt/DPaieska.html – 2002 m. birželio 1 d.*

[135] TSPMI. *Užsienio reikalų ministerijos analizė.* Op. cit.

komas nepriklausomas viešosios politikos programų ir priemonių vertinimas. Ministerijos ir kiti asignavimų valdytojai neturi tinkamų įgūdžių ir lėšų nepriklausomam vertinimui užsakyti bei nepakankamai atsižvelgia į atliktų vertinimų išvadas.

Nepakankama viešosios politikos turinio priežiūra ir vertinimas reiškia, kad nėra pakankamai mokomasi iš patirties, todėl neužtikrinamas atgalinis ryšys bei jo indėlis į viešosios politikos formavimo etapą. Be to, neužtikrinamas efektyvus tikslų ir uždavinių įgyvendinimas bei produktyvus valstybės valdymo išlaidų naudojimas.

2.6.5 Perkeltų *acquis* nuostatų įgyvendinimo užtikrinimas

Europos Komisija savo metinėse ataskaitose nuolat pažymi, kad valstybėse kandidatėse, tarp jų ir Lietuvoje, perimtų *acquis* nuostatų įgyvendinimas bei įgyvendinimo užtikrinimas atsilieka nuo *acquis* nuostatų perėmimo. Didžiausias neatitikimas tarp perkeltų *acquis* nuostatų ir jų taikymo praktikoje egzistuoja tose srityse, kur įgyvendinimas yra politiškai jautrus arba daug kainuoja, pavyzdžiui, aplinkosaugos srityje. Europos Komisija savo 2001 m. ataskaitoje apie Lietuvos pažangą pažymėjo, kad „įgyvendinimas yra svarbiausias iššūkis, ypač vandens ir atliekų sektoriuose, kuriuose reikalingos didelės investicijos.“[136]

ES aplinkosaugos *acquis* sudaro apie 300 teisės aktų, kurių didelę dalį Lietuva įsipareigojo įgyvendinti iki 2004 m. Dauguma ES *acquis* nuostatų reikalauja sustiprinti aplinkosaugos politikos valdymą, priežiūros ir laboratorinius pajėgumus, teisės aktų priežiūros institucijas. Tačiau Lietuva paprašė pereinamųjų laikotarpių kelioms direktyvoms, kurių įgyvendinimo kaštai yra didžiausi arba kurios reikalauja nemažų privataus sektoriaus pastangų.

Pagal atliktų įvertinimų rezultatus per laikotarpį iki 2010 m. derybiniams įsipareigojimams aplinkosaugos srityje įgyvendinti reikės investuoti apie 1600 mln. Lt. Iš ISPA fondo, valstybės biudžeto ir kitų valstybės lėšų, tarptautinių finansinių institucijų paskolų ketinama sukaupti apie 200 mln. Lt investicijoms per metus arba 1800 mln. Lt iki 2010 m.[137] Plačiau apie ES teisės normų įgyvendinimą Lietuvoje kalbama paskutiniame knygos skyriuje.

[136] *2001 Regular Report from...* (žr. 95 nuorodą). Op. cit. P. 86.

[137] *Aplinkos apsaugos strategija*. – Vilnius: Aplinkos ministerija. 2001. P. 15.

3. FIKSUOTO TELEFONO RYŠIO PASLAUGŲ REGULIAVIMAS

3.1 Trumpa apžvalga

Valstybės įmonė „Lietuvos telekomas“ buvo įsteigta Vyriausybės nuo 1992 m. siekiant patobulinti Lietuvos ryšių ir informatikos valdymą.[138] Ši įmonė įtraukta į 1994 m. gruodžio 28 d. Lietuvos Respublikos Seimo priimtame įstatyme „Dėl valstybinių įmonių, kurių iki 2000-ųjų metų nenumatoma nei akcionuoti, nei privatizuoti“, nustatytą sąrašą.[139] 1997 m. balandžio 3 d. Lietuvos Respublikos Seimas priėmė minėto įstatymo pakeitimo įstatymą, kuriame leido reorganizuoti valstybės įmonę „Lietuvos telekomas“ ir išbraukti ją iš Valstybės įmonių sąrašo, kurių iki 2000-ųjų metų nenumatoma nei akcionuoti, nei privatizuoti. Įstatymo 2-ajame straipsnyje pabrėžta, kad valstybės įmonė „Lietuvos telekomas“ gali būti privatizuojama tik po to, kai bus priimti įstatymai dėl šio objekto veiklos valstybinio reguliavimo po privatizavimo.[140] Tų pačių metų gegužės 23 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė reorganizavo valstybės įmonę „Lietuvos telekomas“ į akcinę bendrovę.[141]

[138] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos ryšių ir informatikos valdymo struktūros.“* // Valstybės žinios. - 1992. Nr. 7-177.

[139] *Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl valstybinių įmonių, kurių iki 2000-ųjų metų nenumatoma nei akcionuoti, nei privatizuoti, sąrašo (priedėlis).* // Valstybės žinios. - 1994. Nr. 102-2051.

[140] *Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl valstybinių įmonių, kurių iki 2000-ųjų metų nenumatoma nei akcionuoti, nei privatizuoti“ pakeitimo įstatymas.* // Valstybės žinios. - 1997. Nr. 32-785.

[141] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl valstybės įmonės Ryšių ir informatikos mokymo centro prijungimo prie valstybės įmonės „Lietuvos telekomas“ ir valstybės įmonių „Lietuvos telekomas“ bei Lietuvos radijo ir televizijos centro reorganizavimo į akcines bendroves.* // Valstybės žinios. - 1992. Nr. 7-177.

1997 m. gegužės 10 d. dalyvauti AB „Lietuvos telekomas“ privatizavimo programos rengimo konkurse jau buvo pareiškusios norą 23 žinomos pasaulio kompanijos. Iš jų tarptautiniam konkursui paraiškas pateikė 6 teisinės, 7 konsultacinės bendrovės bei 10 bankų.[142] 1997 m. gegužės 14 d. Vyriausybės posėdyje buvo patvirtinta techninė užduotis AB „Lietuvos telekomas“ privatizavimo programai rengti.[143] 1997 m. rugpjūčio 5 d. Vyriausybė pasirašė sutartį su Šveicarijos banku „Union Bank of Switzerland“ dėl AB „Lietuvos telekomas“ privatizavimo programos rengimo.[144] Vyriausybė sutarties tekstui pritarė dar liepos 30 d.[145] 1997 m. spalio 16 d. Šveicarijos konsultantas jau buvo atlikęs „Lietuvos telekomo“ auditą, parengęs Lietuvos telekomunikacijų įstatymo projektą, baigęs ryšių sektoriaus teisinę analizę. Bendrovės „Lietuvos telekomas“ privatizavimo programa numatyta patvirtinti lapkričio 5 d.[146]

1998 m. sausio 29 d. Lietuvos Respublikos ryšių ir informatikos ministerija, siekdama sudaryti ekonomines sąlygas, kad AB „Lietuvos telekomas“ pajamos leistų padengti paslaugų teikimo kaštus ir sukaupti reikalingų lėšų įmonės plėtrai, investicijoms, techniniam modernizavimui, įsakė nuo vasario 4 d. pakeisti AB „Lietuvos telekomas“ vietinių telefonų pokalbių tarifus apmokestinant vietinius tarifus.[147] Kilus visuomenės nepasitenkinimo bangai, o taip pat po LR Seimo vasario 24 d. rezoliucijos dėl telekomunikacijų paslaugų[148], LR Vyriausybė kovo 6 d. savo nutari-

[142] *„Lietuvos telekomo“ privatizavimo programą nori rengti 23 garsios pasaulio kompanijos* // BNS. – 1997. Gegužės 10.

[143] *Patvirtinta techninė užduotis „Lietuvos telekomo“ privatizavimo programai* // BNS. – 1997. Gegužės 14.

[144] *Vyriausybė su Šveicarijos banku pasirašys sutartį „Lietuvos telekomo“ privatizavimo programai rengti* // BNS. – 1997. Rugpjūčio 5.

[145] *„Lietuvos telekomo“ privatizavimo konkursas bus paskelbtas lapkritį* // BNS. – 1997. Rugpjūčio 1.

[146] *„Lietuvos telekomo“ privatizavimo programa bus patvirtinta lapkričio pradžioje* // BNS. – 1997. Spalio 16.

[147] *Lietuvos Respublikos ryšių ir informatikos ministerijos įsakymas „Dėl telekomunikacijų paslaugų tarifų pakeitimo“* // Valstybės žinios. – 1998. Nr. 12-287.

[148] *Lietuvos Respublikos Seimo rezoliucija „Dėl telekomunikacijų paslaugų“* // Valstybės žinios. – 1998. Nr. 22-545.

mu „Dėl telekomunikacijų paslaugų kainų“[149] nutarė laikyti anksčiau minėtu LR ryšių ir informatikos ministerijos 1998 m. sausio 29 d. įsakymu patvirtintas vidaus telekomunikacijų paslaugų kainas aukščiausiąja pagrindinių telekomunikacijų paslaugų kainų riba, iki Lietuvos Respublikos Seime bus apsvarstytas ir įsigalios Lietuvos Respublikos Vyriausybės pateiktas Lietuvos Respublikos ryšių įstatymo 7 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas, numatantis, kad konkrečias pašto ir telekomunikacijų paslaugų kainas ir tarifus nustato įmonės, teikiančios šias paslaugas, o juos tvirtina Energetikos, ryšių ir transporto kainų priežiūros komisija. Minėtą LR ryšių įstatymo 7 straipsnio pakeitimą, pagal kurį pašto ir telekomunikacijų įmonių teikiamų privalomųjų pašto ir telekomunikacijų paslaugų kainas ir tarifus nustato įmonės – paslaugų teikėjos, o aukščiausią šių paslaugų kainų ir tarifų ribą tvirtina Vyriausybė[150], LR Seimas priėmė birželio 2 d.

1998 m. birželio 9 d. priimto Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymo 8 straipsniu AB „Lietuvos telekomas“ tapo pagrindiniu bendrojo fiksuoto telefono ryšio operatoriumi ir iki 2002 m. gruodžio 31 d. gavo teisę būti vieninteliu bendrojo fiksuoto telefono ryšio operatoriumi ir bendrojo fiksuoto telefono ryšio paslaugų teikėju.[151] Vyriausybės pateiktame įstatymo projekte „Lietuvos telekomui“ numatyta suteikti išskirtines teises iki 2003 m. sausio 1 d. teikti fiksuoto telefono ryšio paslaugas. Valdžios pareigūnai nebeslėpė, jog ši nuostata būtina norint sėkmingai baigti „Lietuvos telekomo“ privatizavimą. Vyriausybės patarėjas privatizavimo klausimais A. Duksa teigė, jog šis įstatymo straipsnis lems telekomo kainą.[152]

1998 m. birželio 25 d. LR Vyriausybė, atsižvelgdama į Privatizavimo komisijos paskelbtą AB „Lietuvos telekomas“ privatizavimo programą ir įgyvendinama LR Vyriausybės 1998 m. balandžio 14 d. nutarimą Nr. 443

[149] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl telekomunikacijų paslaugų kainų“* // Valstybės žinios. – 1998. Nr. 24–617.

[150] *Lietuvos Respublikos ryšių įstatymo 7 straipsnio pakeitimo įstatymas* // Valstybės žinios. – 1998. Nr. 56–1541.

[151] *Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymas* // Valstybės žinios. – 1998. Nr. 56–1548.

[152] *Telekomo kainos miražas temdo konservatorių žvilgsnį* // Lietuvos rytas. – 1998. Birželio 8.

„Dėl įmonių, kurios yra svarbūs infrastruktūros ar dominuojantys ūkio šakos objektai, akcijų privatizavimo nuostatų patvirtinimo"[153], pritarė Viešo konkurso ryšių įmonėms privatizuoti komisijos, valstybės įmonės Valstybės turto fondo ir Privatizavimo komisijos priimtiems sprendimams dėl akcinės bendrovės „Lietuvos telekomas" 60 proc. valstybei nuosavybės teise priklausančių akcijų dalies privatizavimo rezultatų patvirtinimo, pripažįstant akcinės bendrovės „Lietuvos telekomas" privatizavimo konkurso laimėtoju konsorciumą „Amber Teleholding A/S", įsteigtą telekomunikacijų bendrovės „Telia AB" (Švedija) ir telekomunikacijų bendrovės „Sonera OY" (Suomija).[154] 1998 m. liepos 3 d. LR Vyriausybė pritarė AB „Lietuvos telekomas" valstybei nuosavybės teise priklausančių vieno lito nominalios vertės paprastųjų vardinių akcijų pardavimo sutarčiai ir kitiems privatizavimo sandorio dokumentams.[155] 1998 m. birželio 29 d. AB „Lietuvos telekomas" buvo išduota pataisyta ir papildyta telekomunikacijų veiklos licenciją Nr. 174/97 vietoj 1997 spalio 31 d. licencijos Nr. 174/97. Joje pabrėžta, kad licencijos turėtojas, nepažeisdamas licencijos nuostatų, veikdamas privalo vadovautis Lietuvos Respublikos įstatymais ir kitais Lietuvos Respublikoje telekomunikacijų veiklą reglamentuojančiais teisės aktais. Licencijos antrojo skyriaus 8-ame poskyryje išskirta teisė, kad iki 2002 gruodžio 31 d. licencijos turėtojas turi teisę būti vieninteliu bendrojo fiksuoto telefono tinklo operatoriumi ir vieninteliu bendrojo fiksuoto telefono ryšio paslaugų teikėju.[156] Licencijos turėtojui pranešus apie asme-

[153] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl įmonių, kurios yra svarbūs infrastruktūros ar dominuojantys ūkio šakos objektai, akcijų privatizavimo nuostatų patvirtinimo"* // Valstybės žinios. – 1998. Nr. 36–964.

[154] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl akcinės bendrovės „Lietuvos telekomas" privatizavimo"* // Valstybės žinios. – 1998. Nr. 59–1682.

[155] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl pritarimo akcinės bendrovės „Lietuvos telekomas" privatizavimo sandoriui"* // Valstybės žinios. – 1998. Nr. 61–1768.

[156] „Jokios licencijos ar leidimai, pažeidžiantys licencijos turėtojui pagal šį straipsnį suteiktas teises, nebus išduodami, pratęsiami, pataisomi ar papildomi. Nepažeidžiant anksčiau šiame punkte numatytų teisių, licencijos turėtojas nuo 1999 m. sausio 1 d. iki 2002 gruodžio 31 d. turi išimtinę teisę eksploatuoti komutavimo, perdavimo ir kitokią įrangą, skirtą telekomunikacijų tinklų, skirtų balso telefonijos paslaugoms teikti, sujungimams su kitų šalių bendrojo telefono ryšio tinklais skirtais balso telefonijos paslaugoms teikti." // Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos licencija Nr. 174/97. – 1999. Birželio 29.

nį (neteisėtai veikiantį operatorių), pažeidžiantį licencijos turėtojui pagal 8 straipsnį suteiktas teises, ir nurodžius tokio pažeidimo aplinkybes, Ryšių reguliavimo tarnyba imsis visų būtinų teisėtų veiksmų, kad sustabdytų neteisėtą operatoriaus veiklą. Pagal licencijos 5 priedą AB „Lietuvos telekomas" įsipareigojo nedidinti jokių kontroliuojamų kainų iki 1999 m. sausio 1 d. Tame pačiame priede apibrėžiama kontroliuojamų kainų ir atskirai vietinių kainų kontrolė, jų kontrolinis procentas bei kainų peržiūrėjimo principai.[157]

AB „Lietuvos telekomas" buvo privatizuota 1998 m. liepos 7 d., kai pasirašius sutartį su strateginių investuotojų Švedijos „Telia" ir Suomijos „Sonera" konsorciumu „Amber Teleholdings", į Lietuvos privatizavimo fondą buvo pervesti 510 mln. JAV dolerių už 60 proc. „Lietuvos telekomo" akcijų paketą.[158]

3.2 Nesėkmingo įgyvendinimo požymiai

Ar telekomunikacijų politika buvo įgyvendinta sėkmingai, remiantis politikos tikslų ir uždavinių pasiekimu, įvertinti neįmanoma. Kadangi telekomunikacijų įstatymas nenumatė aiškių telekomunikacijų politikos tikslų ir uždavinių, tai savaime apsunkina įgyvendinimo sėkmę. Nors daugelis telekomo licencijoje numatytų įsipareigojimų (tarifų subalansavimas, skaitmeninių linijų tankio didinimas, fiksuoto telefono ryšio tinklo modernizavimas, išskyrus bendrųjų linijų tankio didinimą) bus įgyvendinti iki 2003 m. pradžios, tačiau jie daugiau atitinka ne telekomunikacijų politikos tikslus, o priemones jiems siekti.

Todėl telekomunikacijų reguliavimo politikos sėkmingumas turi būti vertinamas pagal kitus kriterijus, t.y. fiksuoto ryšio reguliavimo sistemos kūrimą ir fiksuoto ryšio vartotojų pasitenkinimo lygį. Telekomui suteikus išimtines teises teikti fiksuoto ryšio paslaugas iki 2003 m., nebuvo įkurta

[157] Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos licencija Nr. 174/97. – 1999. Birželio 29.

[158] *„Lietuvos telekomo" privatizavimo sandoris pasirašomas šiandien* // BNS. – 1998. Liepos 7.

nepriklausoma ryšio reguliavimo įstaiga ir nenumatytos rinkos reguliavimo taisyklės. Nors „Lietuvos telekomas“ buvo privatizuotas 1998 m. liepos mėn., Ryšių reguliavimo tarnyba pradėjo veikti tik 2001 m. gegužės mėn. arba pavėlavus apie 3 metus, todėl rinkos reguliavimo taisyklės pradėtos kurti dar vėliau.

Telekomui padidinus pokalbių tarifus bei įvedus naują sujungimo mokestį, labai padidėjo vartotojų nepasitenkinimas bendrovės veikla. Dėl didėjančio mobiliojo ryšio kainų patrauklumo ir riboto abonentų mokėjimo pajėgumo padaugėjo linijų atsisakymo arba laikino sustabdymo atvejų. Pavyzdžiui, 2001 m. „Lietuvos telekomo“ abonentų skaičius sumažėjo 36 tūkst. 2001 m. pabaigoje 100 gyventojų teko 33,1 abonento (2000 m. pabaigoje – 34)[159], nors licencijoje bendrovė įsipareigojo padidinti abonentų iki 37 šimtui gyventojų iki 2002 m. pabaigos.

Toliau aptariamos šešios prielaidos, kuriomis remiantis analizuojamas politikos įgyvendinimo sėkmingumas 1998–2002 m.

3.3 Įgyvendinimo įvertinimas

3.3.1 Aiškūs politikos tikslai ir prioritetai

1998 m. birželio 9 d. priimtas Telekomunikacijų įstatymas nenumato aiškių ir tikslių telekomunikacijų politikos tikslų ir uždavinių, kadangi jo pagrindinė paskirtis yra telekomunikacijų reguliavimo pagrindų nustatymas. Todėl telekomunikacijų politikos tikslai ir uždaviniai turi būti nagrinėjami vadovaujantis kitais dokumentais bei pagrindinių politikos veikėjų argumentais.

Po privatizavimo „Lietuvos telekomui“ buvo suteiktos išimtinės teisės teikti fiksuoto ryšio paslaugas. Telekomunikacijų įstatymo 8 straipsnyje numatyta, kad iki 2002 m. gruodžio 31 d. pagrindinis fiksuoto telefono ryšio operatorius turi būti vienintelis operatorius. Tačiau šiame įstatyme nebuvo aiškiai nurodytos priežastys, kurios pagrįstų išimtinių teisių suteikimą „Lietuvos telekomui“. Įstatymo 8 straipsnyje tik numatyta, kad spren-

[159] *AB „Lietuvos telekomas“ 2001 m. ataskaita.* 2002. – ttp://www.telecom.lt/index.php?show_content_id=90.

dimai dėl telekomunikacijų sektoriaus laipsniško liberalizavimo priimami atsižvelgus į operatoriaus tarifus, kurie rodo telekomunikacijų tinklų eksploatavimo ir paslaugų teikimo išlaidas; paslaugų teikėjams keliamus reikalavimus plėtoti bendrąjį tinklą; ES principus ir politiką bei tarptautinius Lietuvos įsipareigojimus.

Išimtinių teisių suteikimo priežastys gali būti aiškiau nustatytos nagrinėjant „Lietuvos telekomui" suteiktą veiklos licenciją bei Susisiekimo ministerijos atstovų argumentus. Susisiekimo ministras R. Didžiokas Konstituciniam Teismui paaiškino, kad „Lietuvos telekomas" įpareigotas „subalansuoti tarifus taip, kad kainos atitiktų sąnaudas; skaitmetinių telefono linijų tankį nuo 23,7 proc. 1998 m. padidinti iki 50 proc. 2002 m.; bendrą telefono linijų tankį padidinti nuo 30 linijų šimtui gyventojų 1998 m. iki 37 linijų šimtui gyventojų 2002 m.; baigti modernizuoti bendrąjį fiksuoto telefono ryšio tinklą."[160] Šie licencijoje numatyti telekomo įsipareigojimai gali būti vertinami kaip pagrindinės išimtines teises pateisinančios priežastys.

Šios priežastys iš esmės atitinka priežastis, dėl kurių Europos Komisija suteikė pereinamuosius laikotarpius išimtinių teisių panaikinimui Airijoje, Portugalijoje ir Graikijoje. Nors direktyvos 90/388/EEC dėl konkurencijos telekomunikacijų paslaugų rinkose numatyta, kad valstybės narės turi panaikinti visas priemones, kuriomis yra suteikiamos išimtinės teisės teikti telekomunikacijų paslaugas, tačiau joje numatyta išlyga, kad valstybių narių, kurių telekomunikacijų tinklai yra mažiau išplėtoti, prašymu joms gali būti skirtas pereinamasis laikotarpis. Taigi Europos Komisija suteikė tokius pereinamuosius laikotarpius Airijai, Graikijai ir Portugalijai, atsižvelgdama „į būtinybę pakeisti esamas linijas skaitmeninėmis, suderinti paslaugų kainas su sąnaudomis, į valstybių investavimo galimybes, į neigiamą poveikį, galintį atsirasti iš karto liberalizavus rinką."[161]

[160] *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymo 8 straipsnio 1, 2 ir 3 dalių bei 16 straipsnio 7, 8 ir 9 dalių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai".* // Valstybės žinios. – 1999. Nr. 85–2548.

[161] *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymo 8 straipsnio 1, 2 ir 3 dalių bei 16 straipsnio 7, 8 ir 9 dalių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai".* // Valstybės žinios. – 1999. Nr. 85–2548.

„Lietuvos telekomui" išskirtinės teisės teikti fiksuoto ryšio paslaugas buvo suteiktos iki 2002 m. gruodžio 31 d. Europos Komisija savo sprendimuose pabrėžė, kad pagal proporcingumo principą pereinamieji laikotarpiai turi būti ne ilgesni, nei reikalinga struktūriniams pakeitimams atlikti.[162] „Lietuvos telekomui" suteiktos išimtinės teisės iki 2002 m. pabaigos beveik atitiko 5 metų pereinamuosius laikotarpius Airijai, Graikijai ir Portugalijai. Tačiau jau buvo pažymėta, kad ilgesnis laikotarpis buvo pasirinktas norint gauti daugiau pajamų – Vyriausybės patarėjas privatizavimo klausimais A. Duksa teigė, jog šis įstatymo straipsnis lems telekomo kainą.[163] Tai rodo, kad Vyriausybė, suteikdama išimtines teises iki 2002 m. pabaigos, siekė padidinti bendrovės vertę ir gauti didesnes pajamas iš privatizavimo, įtvirtindama laikiną monopolinę padėtį po įmonės privatizavimo, o ne tik nustatyti laikotarpį, kuris būtų reikalingas struktūriniams pertvarkymams atlikti.

Telekomunikacijų sektoriaus veiklos organizavimas suteikiant išimtines teises vienam operatoriui buvo kritikuojamas tiek telekomo privatizavimo metu, tiek po jo. Kritikos šalininkai atstovauja telekomunikacijų rinkos veikimo modeliui, kuris pagrįstas ne išimtinėmis teisėmis ir jų priežiūra, o laisva konkurencija. Pavyzdžiui, Lietuvos laisvosios rinkos instituto atstovai kritikavo Vyriausybę dėl to, kad ribojamas įėjimas į rinką ir konkurencija tarp operatorių, galinti garantuoti paslaugų kokybės gerėjimą bei kainų mažėjimą, bei dėl to, kad buvo pasirinktas uždaras privatizavimas, o ne viešas privatizavimas per vertybinių popierių biržą.[164] Netgi Ryšių reguliavimo tarnybos ataskaitoje pripažįstama, kad „sėkmingas ir spartus telekomunikacijų [...] vystymasis galimas tik liberalioje rinkoje, esant skaidriam ir nediskriminaciniam bei technologiškai neutraliam reguliavimui, taikant „mažiausio kišimosi" į rinką principą bei „egzistuojantis fiksuoto telefono ryšio operatoriaus monopolis negali užtikrinti konkurencingų telekomunikacijų paslaugų kainų."[165]

[162] Ibid.

[163] *Telekomo kainos miražas temdo konservatorių žvilgsnį* // Lietuvos rytas. – 1998. Birželio 8.

[164] *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymo 8 straipsnio 1, 2 ir 3 dalių bei 16 straipsnio 7, 8 ir 9 dalių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai"* // Valstybės žinios. – 1999. Nr. 85–2548.

Be to, tyrimai rodo, kad svarbu sukurti reguliavimo struktūrą prieš privatizuojant ir suteikiant išimtines teises. Tose šalyse, kur privatizavimas vyko sukūrus reguliavimo struktūrą, telefonų skaičius vienam gyventojui ir telekomo investicijos vienam gyventojui buvo didesnės nei tose valstybėse, kur reguliavimo struktūra pradėta kurti po privatizavimo. Be to, pirmuoju atveju šalys gavo daugiau pajamų už privatizavimą, nes investuotojai, žinodami aiškias reguliavimo taisykles, sutiko mokėti daugiau.[166] Todėl galima daryti išvadą, kad norint gauti daugiau pajamų už „Lietuvos telekomo" privatizavimą, reikėjo sukurti aiškią reguliavimo struktūrą, o ne suteikti išimtines teises keleriems metams, kurios pašalino konkurenciją ir neleido užtikrinti konkurencingų kainų.

Atidėjus telekomunikacijų sektoriaus liberalizavimą ir telekomui suteikus išimtines teises teikti fiksuoto ryšio paslaugas, buvo reikalinga užtikrinti vartotojų teisų gynimą nuo galimo monopolinę padėtį fiksuoto ryšio rinkoje turinčios bendrovės piktnaudžiavimo. Tačiau prieš privatizuojant bendrovę, nebuvo įkurta Ryšių reguliavimo tarnyba bei numatytos telekomunikacijų rinkos reguliavimo taisyklės. Be to, nebuvo numatytos pakankamos priemonės paslaugų vartotojų apsaugai. Pavyzdžiui, „Lietuvos telekomui" buvo suteiktos palankios licencijos sąlygos, pagal kurias bendrovė galėjo didinti tarifus 10 proc. bei infliacijos dydžiu, nors daugelyje valstybių ryšių reguliavimo įstaigos nustato tarifų dydžius pagal tam tikras formules (dažniausiai pagal bendrovių išlaidas bei pelno normą). Tuometinės Valstybinės konkurencijos ir vartotojų teisių gynimo tarnybos direktorius A. Stanikūnas Konstituciniam Teismui pažymėjo, kad išimtinių teisių suteikimas nesiejamas su įsipareigojimu teikti apibrėžtos kokybės paslaugas.[167]

Be to, 1999 m. spalio 6 d. Konstitucinis Teismas savo nutarime pripažino[168], kad Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymo 8 straipsnio

[165] *2001 metų veiklos ataskaita.* – Vilnius: Ryšių reguliavimo tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės. P. 7.

[166] Wallsten S. *Does Sequencing Matter? Regulation and Privatisation in Telecommunications Reforms.* – 2002. (Darbas nespausdintas.)

[167] *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymo 8 straipsnio 1, 2 ir 3 dalių bei 16 straipsnio 7, 8 ir 9 dalių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai"* // Valstybės žinios. – 1999. Nr. 85-2548.

[168] Ibid.

1, 2 ir 3 dalys bei 16 straipsnio 7, 8 ir 9 dalys neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai.[169] Tačiau Teismas savo nutarime pažymėjo, kad „telekomunikacijų įstatymo nustatytas reguliavimas yra nepakankamas ir ydingas, nes neįtvirtina atitinkamų reikalavimų fiksuoto telefono ryšio monopolistui, kad įstatyme būtų visokeriopai apsaugoti vartotojų interesai." Teismas pripažino, kad vienintelis saugiklis vartotojų teisėms ginti yra tai, kad pagal įstatymą fiksuoto telefono ryšio ribinę kainą nustato Vyriausybė. Tačiau netgi šis prieštaringas saugiklis nebuvo nuosekliai taikomas – vienu metu (2001 m.) Vyriausybė buvo netgi atsisakusi taikyti šią nuostatą kaip galinčią neatitikti „Lietuvos telekomo" veiklos licencijos.

Nors išimtinių teisų suteikimas turėjo būti naudingas paslaugų vartotojams dėl tarifų subalansavimo (žemesnių skambučių į užsienį kainų), aukštesnės paslaugų kokybės (skaitmeninio ryšio ir tinklo modernizacijos), didesnio linijų tankio, tačiau jis galėtų tapti nenaudingas dėl kainų augimo nesant pakankamų priemonių vartotojų teisių apsaugai. Vėliau susisiekimo ministras D. Barakauskas teigė, kad valdžia negali apginti vartotojų interesų, kadangi licencijoje numatytų palankių sąlygų „Lietuvos telekomui" atšaukti negalima, nes vyriausybės turi užtikrinti buvusių vyriausybių duotų įsipareigojimų vykdymą net ir tuo atveju, kai jie visiškai neatitinka vartotojų interesų.[170] Taigi telekomui suteikus išimtines teises iki 2002 m. pabaigos ir apribojus konkurenciją šioje srityje, ypač svarbus tapo telekomunikacijų sektoriaus reguliavimas. Todėl toliau daugiausia dėmesio skiriama fiksuoto ryšio (arba telekomo, kadangi jis turi išimtines teises šioms paslaugoms teikti) veiklos reguliavimui – nagrinėjama tiek reguliavimo institucinė sandara, tiek pagrindinių reguliuojančiųjų institucijų (tarp jų Ryšių reguliavimo tarnybos) ištekliai bei veikla.

3.3.2 Tinkama priežastinė teorija

Šiuo atveju ji reiškia politikos kūrėjų įsivaizdavimą apie tai, kokiomis priemonėmis geriausiai pasiekiami iškelti fiksuoto ryšio reguliavimo tikslai. Tinkamos priežastinės teorijos pasirinkimą apsunkina jau minėtas tikslų

[169] Ibid.

[170] *Valdžia nežino griežtų priemonių „Lietuvos telekomo" savivalei pažaboti* // BNS. – 2001. Gegužės 1.

neaiškumas, tačiau galima teigti, jog pasirinkus išskirtinės padėties rinkoje teisių suteikimo modelį, vartotojams priimtinų kainų ir paslaugų kokybės užtikrinimo tikslų pasiekimas visiškai priklauso nuo reguliavimo institucijų veiklos efektyvumo. Kitaip sakant, nesant galimybės kainoms formuotis konkurencinėje rinkoje, pagrindinė atsakomybė tenka reguliavimo institucijoms ir jų vykdomai politikai.

Pirmiausia pažymėtina, kad egzistuoja neatitikimai tarp Telekomunikacijų įstatymo ir „Lietuvos telekomui" suteiktos veiklos licencijos. „Lietuvos telekomo" privatizavimo metu 1998 m. priimto ir tebegaliojančio Telekomunikacijų įstatymo 11 straipsnis numato, kad „fiksuoto telefono ryšio [...] didžiausią ribinę kainą nustato Vyriausybė". Tačiau ribinės kainos pagal Vyriausybės 2000 m. vasario 11 d. nutarimą galiojo tik iki 2000 m. pabaigos, o nuo 2001 m. pradžios, kaip numatyta „Lietuvos telekomo" veiklos licencijoje, turėjo būti nustatyta nauja tvarka. Tačiau Vyriausybė tokios tvarkos neparengė ir nepatvirtino iki 2001 m. spalio 29 d., kada A. Brazausko Vyriausybė patvirtino nutarimą dėl „Lietuvos telekomo" fiksuoto telefono ryšio paslaugų didžiausių ribinių kainų nustatymo. Kaip tik tuo laikotarpiu „Lietuvos telekomas" padidino pokalbių tarifus ir įvedė naują sujungimo mokestį.

Buvę Vyriausybių vadovai nesutaria, kuriam teisės aktui turi būti teikiama pirmenybė esant minėtam neatitikimui. G. Vagnorius pabrėžė, jog Telekomunikacijų įstatymas įpareigoja Vyriausybę tvirtinti fiksuoto telefono ryšio paslaugų ribines kainas, neleidžiant nepagrįstai didinti šių tarifų. „Pernai metų pradžioje A. Kubiliaus Vyriausybei, nepaisant galiojančio įstatymo, panaikinus didžiausios ribinės kainos galiojimą, „Lietuvos telekomas" įgijo teisę be jos leidimo nekontroliuojamai didinti paslaugų tarifus", – tvirtino buvęs premjeras. „Dėl Vyriausybės kaltės 2001 metais nebetaikytų ribinių kainų „Lietuvos telekomas" iš mokesčių mokėtojų nepagrįstai gavo daugiau kaip 50 mln. litų", – tvirtino G. Vagnorius.[171]

A. Kubilius kategoriškai atmetė šiuos kaltinimus ir pareiškė, jog jo vadovaujama Vyriausybė, priėmusi nutarimą nebetaikyti didžiausių telefono paslaugų ribinių kainų, tiesiog vykdė dar G. Vagnoriaus Vyriausybės duotą pasižadėjimą „Lietuvos telekomui", kuris buvo nurodytas privatizavimo

[171] *Ekspremjeras toliau kovoja prieš telekomo taikomą sujungimo mokestį* // BNS. – 2001. Spalio 16.

metu išduotoje veiklos licencijoje. „G. Vagnorius – neteisus ir ne pirmą kartą tą netiesą kartoja. Jo ir po to buvusi R. Pakso vyriausybės nevykdė tų įsipareigojimų, kurie buvo pažadėti privatizuojant „Lietuvos telekomą". 2000 metais mums neliko nieko kita daryti, kaip tik vykdyti anksčiau vyriausybių duotus įsipareigojimus", – tvirtino A. Kubilius. „ [...] „Lietuvos telekomas" tokiu atveju būtų visiškai teisus, reikalaudamas teismo tvarka ar kitais būdais atlyginti tuos nuostolius, jeigu Vyriausybė nebūtų vykdžiusi licencijoje nurodytų sąlygų", – sakė A. Kubilius. Šiame ginče viena pusė daugiau dėmesio teikia vartotojų apsaugai Vyriausybės politikos įsipareigojimų sąskaita, o kita pusė atstovauja įsipareigojimų laikymuisi vartotojų sąskaita. Tikėtina, jog nemažą reikšmę argumentacijai taip pat turi ir buvimas pozicijoje arba opozicijoje.

Metų pradžioje Susisiekimo ministerija pabrėžė, kad sieks, jog bendrovė „Lietuvos telekomas" jau nuo 2001 m. vidurio mokesčius už telefono pokalbius privalės skaičiuoti fiksuojant jų trukmę sekundžių tikslumu.[172] Tai buvo numatyta Ryšių reguliavimo tarnybos parengtose naujose bendrojo fiksuoto telefono ryšio paslaugų teikimo taisyklėse[173], griežčiau reglamentuojančiose paslaugų teikėjo (telekomo) ir jo abonentų teises ir pareigas bei paslaugų teikimo tvarką.[174] 2001 m. vasario 8 d. „Lietuvos telekomas" paskelbė, jog nuo liepos pradžios skambučių trukmė bus pradėta skaičiuoti sekundžių tikslumu, tačiau kiekvienas skambutis bus apmokestintas 17 centų sujungimo mokesčiu.[175]

Tačiau, nors išimtines teises turintis fiksuoto telefono ryšio tiekėjas turėjo nuo 2001 m. gegužės 1 d. pokalbių laiką pradėti skaičiuoti sekundžių tikslumu, tačiau atsisakė tai padaryti motyvuodamas techniniais sunkumais. 2001 m. gegužės 1 d. susisiekimo ministras D. Barakauskas tei-

[172] *Susisiekimo ministerija skubins telekomą mokesčius pradėti skaičiuoti sekundės tikslumu* // BNS – 2001. Sausio 5.

[173] *Ryšių reguliavimo tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės direktoriaus įsakymas „Dėl telekomunikacijų paslaugų teikimo taisyklių I dalies „Bendrojo fiksuoto telefono ryšio paslaugų teikimo taisyklės" patvirtinimo"* // Valstybės žinios. – 2001. Nr. 54–1935.

[174] *Mokesčiai už pokalbius – sekundžių tikslumu* // Verslo žinios. – 2001. Sausio 5.

[175] *„Lietuvos telekomo" sprendimas įvesti fiksuotą sujungimo mokestį vertinamas prieštaringai* // BNS. – 2001. Vasario 9.

gė, kad valdžia negali pritaikyti bendrovei „Lietuvos telekomas" didesnių baudų, nei numatyta įstatymuose.[176] Ministras pripažino, kad įstatymuose numatytos baudos telekomui, uždirbančiam per metus apie 200 mln. Lt pelno, nebus tokios „skausmingos" ir kad valstybė neturi pakankamai galių išspręsti šią problemą.

Susisiekimo ministerija pripažįsta, kad sujungimo mokesčio įvedimas buvo susijęs su ministerijos reikalavimu skaičiuoti pokalbius sekundės tikslumu. „Lietuvos telekomas" paskelbė, kad taikys sujungimo mokestį nuo 2001 m. liepos 1 d. susipažinęs su ministro įsakymu patvirtintomis taisyklėmis, pagal kurias nuo 2001 m. gegužės 1 d. pokalbiai turi būti fiksuojami sekundės tikslumu.[177] Šio mokesčio įvedimas leido bendrovei kompensuoti nuostolius, patirtus dėl pokalbių skaičiavimo sekundės tikslumu.

Licencijoje tokio mokesčio įvedimas nebuvo minimas, nes joje licencijuojamas paslaugų teikimas, o ne mokesčių tipai. Tačiau licencija taip pat tokio mokesčio nedraudžia. A. Kubilius priminė, jog, nors ir buvo to prašoma, tačiau jo vadovaujama Vyriausybė tokio mokesčio neįvedė. „Nežinau, kodėl po to R. Pakso Vyriausybė ir Susisiekimo ministerija lengvai sutiko su tokio mokesčio įvedimu", – sakė A. Kubilius.[178] Susisiekimo ministerijos ir Ryšių reguliavimo tarnybos atstovų nuomone, derėtis galima tik dėl sujungimo mokesčio dydžio, o ne paties mokesčio įvedimo.[179] Ryšių reguliavimo tarnybos vadovas, kalbėdamas apie sujungimo mokesčio dydį, teigė, kad „žiūrint į aplinkinių šalių patirtį, tokie skambučio sujungimo mokesčiai yra mažesni, nors rinkos sąlygos ir pragyvenimo lygis panašūs į Lietuvos. Ryšių reguliavimo tarnyba stengiasi pasiekti, kad jei toks mokestis ir atsiras, jis būtų paremtas ekonominiais argumentais."[180] „Per Ryšių reguliavimo tarnybos ir „Lietuvos telekomo" derybas, kuriose bu-

[176] *Valdžia nežino griežtų priemonių „Lietuvos telekomo" savivalei pažaboti* // BNS. – 2001. Gegužės 1.

[177] *Lietuvos Respublikos Seimo 2001 m. balandžio 10 d. nutarimo Nr. IX-246 priedėlis „Seimo laikinosios komisijos telekomunikacijų problemoms tirti darbo ataskaita".* P. 4.

[178] *Ekspremjeras toliau kovoja prieš telekomo taikomą sujungimo mokestį* // BNS. – 2001. Spalio 16.

[179] *„Seimo laikinosios..."* (žr. 177 nuorodą). Op. cit. P. 4.

[180] *Telekomo ir Ryšių reguliavimo tarnybos derybų rezultatai paaiškės gegužės pradžioje* // BNS. – 2001. Kovo 30.

vo svarstomos fiksuoto skambučio sujungimo mokesčio sumažinimo ir sekundinio pokalbių skaičiavimo galimybės, buvo pasiektas rezultatas – vietoj planuoto 17 centų fiksuoto skambučio sujungimo mokesčio bus nustatytas 12 centų mokestis“, – teigė T. Barakauskas.

Derybos tarp „Lietuvos telekomo“ ir reguliuojančių institucijų rodo, kad „Lietuvos telekomas“ vadovaujasi licencijos nuostatomis derybų metu. Kai Ryšių reguliavimo tarnybos vadovas sakė, kad šiuo metu skaičiuojama, ar „Lietuvos telekomo“ tarifai yra ekonomiškai pagrįsti, „Lietuvos telekomo“ generalinis direktorius T. Paarma teigė, kad bendrovės planuojami įvesti telekomunikacijų paslaugų tarifai neviršys bendrovės licencijoje numatytos aukščiausios kainų ribos.

Tačiau po „konstruktyviais ir dalykiškais“ įvardytų pokalbių su Lietuvos Respublikos Vyriausybe AB „Lietuvos telekomas“ nutarė nuo 2001 m. rugsėjo 1 d. sumažinti kai kuriuos bendrovės teikiamų paslaugų tarifus. „Diskusijos ir pokalbiai su Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovais buvo įtempti, bet konstruktyvūs ir dalykiški“, – pabrėžė AB „Lietuvos telekomas“ generalinis direktorius T. Paarma. – Mūsų sprendimas dėl kitų tarifų balansavimo datų 2002 metų sausį ir liepą nepasikeitė, tačiau dėl tarifų dydžio mes numatome toliau diskutuoti su Vyriausybe rugsėjį ir spalį.“[181]

Spalio 25 d. derybų komisija, kurią sudarė Ryšių reguliavimo tarnybos, Susisiekimo ministerijos ir „Lietuvos telekomo“ atstovai, pradėjo derybas dėl telekomui išduotos veiklos licencijos sąlygų pakeitimo. Komisija per 30 d. privalėjo pateikti suderintus pasiūlymus Susisiekimo ministerijai.[182] Pasibaigus deryboms, paaiškėjo, kad bendrovė „Lietuvos telekomas“ nesutinka mažinti jai išduotoje licencijoje nustatytos vadinamosios kainų kepurės.[183] „Telekomas nesutiko pakeisti šiose formulėse įrašytų procentų, todėl pasiekti norimo rezultato nepavyko“, – konstatavo susisiekimo ministro patarėjas V. Šalauskas.[184]

[181] *AB „Lietuvos telekomas“ mažina paslaugų tarifus* / Informacinis pranešimas spaudai. – 2001. Rugpjūčio 24 d. – http://www.telecom.lt/naujienos/pr2001-08-24.html

[182] *Prasideda derybos su „Lietuvos telekomu“ dėl kitų metų tarifų* // BNS. – 2001. Spalio 25.

[183] *„Lietuvos telekomas“ nesutinka mažinti „kainų kepurės“* // BNS. – 2001. Lapkričio 20.

[184] *Valdininkai su telekomu derėjosi tuščiai* // Lietuvos rytas. – 2001. Lapkričio 21.

Po nesėkmingų derybų lapkričio 22 d. premjero A. Brazausko, Susisiekimo ministro Z. Balčyčio ir „Lietuvos telekomo“ generalinio direktoriaus T. Paarmos susitikime buvo nuspręsta dar kartą pamėginti iki gruodžio 1 d. rasti abiem pusėms priimtiną sprendimą.[185] Bendrovės vadovas sutiko derėtis tik dėl konkrečių 2002 metų ryšio paslaugų įkainių.[186] 2001 m. gruodžio 4 d. po įvykusio premjero A. Brazausko ir „Lietuvos telekomo“ generalinio direktoriaus T. Paarmos susitikimo buvo paskelbta, kad bendrovės „Lietuvos telekomas“ tarifai didės tik vieną kartą (2002 m. liepos 1 d., kada sujungimo mokestis padidės iki 14 centų, o abonentinis – iki 23 Lt) bei kad socialiai remtiniems abonentams sumažės vienu litu.[187] Tačiau šios nuolaidos buvo suteiktos kitų klientų sąskaita, nes nebus mažinami įkainiai ir abonentinis mokestis verslo klientams (pastarasis mokestis verslo klientams turėjo sumažėti nuo 28 iki 23 Lt).

Teisinis neapibrėžtumas taip pat sukėlė konfliktus dėl interneto telefonijos paslaugų teikimo. Telekomunikacijų įstatyme nurodyta, jog balso telefonija nėra viena iš duomenų perdavimo paslaugų. Duomenų perdavimo paslaugoms, kitaip nei balso telefonijai, šiuo metu netaikomi jokie monopoliniai apribojimai. Balso telefonijos paslaugas fiksuotu ryšiu iki 2002 m. gruodžio 31 d. Lietuvoje teikia išimtinai „Lietuvos telekomas“.

Dar 2000 m. kovo 30 d. „Lietuvos telekomas“ pabrėžė, kad kai kurie šalies telefono ryšio, radijo ieškos operatoriai ir telekomunikacijų paslaugų teikėjai, teikdami atgalinio telefono ryšio, tarptautinio telefono ryšio, interneto telefonijos paslaugas, pažeidžia bendrovės išimtines teises, kurias bendrovė ketina ginti.[188] Be to, AB „Lietuvos telekomas“ ir „Nexcom Telecommunications LLC“ (JAV) 2001 m. sausio 16 d. įkūrė bendrą įmonę UAB „Voicecom“, kuri pradėjo teikti interneto telefonijos ir kitas papil-

[185] *Vyriausybei nepavyksta susitarti su „Lietuvos telekomu“ dėl naujų telekomunikacijų paslaugų tarifų* // ELTA. – 2001. Lapkričio 22.

[186] *Telekomo tarifai paaiškės kitą savaitę* // Lietuvos rytas. – 2001. Lapkričio 23.

[187] *T. Paarma paglostė premjero savimeilę* // Lietuvos rytas. – 2001. Gruodžio 5.

[188] *AB „Lietuvos telekomas“ netoleruos išimtinių jos teisių pažeidimo* / Informacinis pranešimas spaudai – 2000. Kovo 30. – http://www.telecom.lt/naujienos/sp_pranesimas.php?msg_id=48&nr=1

domas paslaugas pagal interneto protokolą (IP).[189] Ryšių reguliavimo tarnyba 2001 m. gegužės 21 d. išplatino pareiškimą, kad įmonė „Voicecom“, teikianti internetinės telefonijos paslaugas, turėtų tuoj pat sustabdyti šių paslaugų teikimą[190], nes „Lietuvos telekomas“, nelaukdamas Ryšių reguliavimo tarnybos oficialaus išaiškinimo dėl internetinės telefonijos statuso Lietuvoje, šias paslaugas nepagrįstai priskyrė bendrojo fiksuoto telefono ryšio paslaugoms.[191] Vėliau T. Barakauskas teigė, jog „jei tai yra duomenų perdavimas, „Voicecom“ turėtų turėti leidimą. [...] Jei tai fiksuotos telefonijos paslaugos, „Voicecom“ lyg ir tampa dar vienu ūkio subjektu, teikiančiu balso telefonijos paslaugas. Tuo tarpu Lietuvoje vienintelis operatorius, turintis teisę teikti minėtą paslaugą, yra telekomas.“[192] 2000 m. gegužės 22 d. „Lietuvos telekomo“ antrinė įmonė „Voicecom“, reaguodama į Ryšių reguliavimo tarnybos pareikštą poziciją, nusprendė laikinai sustabdyti veiklą. Tačiau nuo 2001 m. liepos 3 d. AB „Lietuvos telekomas“ vėl atnaujino interneto telefonijos paslaugų, pagrįstų IP protokolu, teikimą vadovaudamasis savo išimtine teise teikti fiksuoto telefono ryšio paslaugas.[193] Pasak T. Paarmos, kol nėra teisinio apibrėžimo, uždrausti teikti šią paslaugą negalima, nes vadovaujamasi principu „kas neuždrausta, tas leidžiama“.[194]

Nors buvo planuojama apibrėžti teisiškai interneto telefonijos paslaugų statusą Lietuvoje 2001 m., tai nebuvo atlikta dėl nesutarimų tarp „Lietuvos telekomo“ ir kitų ryšio tiekėjų. 2001 m. gegužės 16 d. Vyriausybė pritarė Telekomunikacijų įstatymo pataisoms, kur buvo siūloma interneto

[189] *UAB „Voicecom“ teiks interneto telefonijos paslaugas Lietuvoje* / Informacinis pranešimas spaudai – 2001. Sausio 6 d. – http://www.telecom.lt/naujienos/sp_pranesimas.php?msg_id=113&nr=0

[190] *„Voicecom“ turi sustabdyti internetinės telefonijos paslaugas, mano Ryšių reguliavimo tarnyba* // BNS. – 2001. Gegužės 21.

[191] *„Voicecom“ laikinai nutraukia veiklą* // BNS. – 2001. Gegužės 22.

[192] *Valstybinis reguliuotojas asmeninio verslo verpete* // Verslo žinios. – 2002. Kovo 12.

[193] *Dėl interneto telefonijos paslaugų teikimo.* / Informacinis pranešimas spaudai: – 2001. Liepos 3. – http://www.telecom.lt/naujienos/sp_pranesimas.php?msg_id=263&nr=0

[194] *Interneto telefonija kursto nesantaiką* // Lietuvos rytas. – 2001. Liepos 9.

telefoniją priskirti prie duomenų perdavimo paslaugų. „Remdamasi šiais faktais bendrovė „Lietuvos telekomas" mano, kad priėmus siūlomas Telekomunikacijų įstatymo pataisas, būtų šiurkščiai pažeistos išskirtinės „Lietuvos telekomo" teisės", – sakė bendrovės generalinis direktorius T. Paarma. Seimas 2001 m. rugsėjo 25 d. po svarstymo nepritarė Vyriausybės parengtoms Telekomunikacijų įstatymo pataisoms, kuriose buvo siūloma į duomenų perdavimo sąvoką įtraukti ir balso telefonijos paslaugas. Ekonomikos komiteto siūlymu, Telekomunikacijų įstatymo pataisos buvo grąžintos rengėjams tobulinti, nes reikalinga patikslinti duomenų perdavimo ir fiksuoto ryšio paslaugų sąvokas. BNS žiniomis, projektas Seime užstrigo dėl pataisų neradus kompromiso tarp įvairių telekomunikacijų paslaugų teikėjų. Bendrovės „Lietuvos telekomas" atstovai griežtai pasipriešino siūlymui į duomenų perdavimo sąvoką įtraukti ir balso telefonijos paslaugas, o dauguma kitų ryšio teikėjų tokiai nuostatai pritarė.

2000 m. gruodį „Lietuvos telekomas", kovodamas už savo išimtines teises iki 2002 metų gruodžio 31 d. ir remdamasis Telekomunikacijų įstatymo pažeidimu, užblokavo telefono linijas interneto telefonijos bendrovei „Interprova", kuri buvo gavusi iš Radijo dažnių tarnybos leidimą teikti internetinės telefonijos paslaugą. Telefono linijos buvo atjungtos ne tik „Interprovos", bet ir kitoms bendrovėms, pvz., bendrovei „Precizika".[195] Vėliau „Lietuvos telekomas" atsisakė įjungti „Interprovos" bendrovei ISDN srautą, kad ši galėtų teikti internetinės telefonijos paslaugas.

„Interprovos" direktorius D. Liutkus teigė, kad Lietuva turbūt yra vienintelė šalis, kur internetinės telefonijos paslauga yra blokuojama vietinio telekomo. „Interprova" negali teikti balso telefonijos paslaugos, nes tai daryti neleidžia turimos techninės galimybės. „Balsas turi būti perduodamas realiame laike, o internetinės telefonijos atveju balso perdavimas realiame laike neįmanomas. Balsas, perduodamas internetu, vėluoja, nes yra skaidomas į duomenų paketus ir pasiunčiamas per internetą, o po to paketai surenkami ir vėl paverčiami balsu, dėl to neišvengiamai užlaikomas balsas", – sakė D. Liutkus.[196] Europos Komisija atitinkamame dokumen-

[195] *Valdantieji nuo telekomo gina juos rėmusią bendrovę* // Lietuvos rytas. – 2000. Gruodžio 7.

[196] *„Interprova" prieštarauja „Lietuvos telekomui"* // BNS. – 2001. Sausio 5.

te teigia, kad balso telefonija turi atitikti keturis kriterijus – paslauga yra komercinio pobūdžio, ji teikiama viešai, ji teikiama per bendrą fiksuoto ryšio telefoninį tinklą, o balsas perduodamas per tinklą realiu laiku. Būtent pastarojo kriterijaus ir neatitinka „Interprova".[197] „Interprovos" poziciją vėliau gynė Socialliberalų frakcijos seniūno pavaduotojas G. Jakavonis: „Yra visiškai aišku, kad savo veiksmais telekomas pažeidžia Lietuvos įstatymus. Telekomas piktnaudžiauja savo padėtimi, bet kokiomis priemonėmis šalina konkurentus, daro procedūrinius pažeidimus". Pasak G. Jakavonio, jei telekomui iškilo kažkokių abejonių dėl „Interprovos" arba kurios nors kitos bendrovės veiklos, tai jis iš pradžių turėjo kreiptis į Ryšių reguliavimo tarnybą ir informuoti, kad, jų manymu, „Interprova" užsiima nelegalia veikla.

Vėliau Konkurencijos taryba nusprendė skirti „Lietuvos telekomui" 2,078 mln. Lt baudą dėl piktnaudžiavimo dominuojančia padėtimi internetinės telefonijos paslaugų rinkoje.[198] Bauda buvo skirta pagal „Interprova" bendrovės, kuriai „Lietuvos telekomas" trukdė užsiimti internetinės telefonijos verslu, skundą. Pasak Konkurencijos tarybos atstovės, „Interprova" nepažeidė „Lietuvos telekomui" suteiktos išimtinės teisės į balso telefoniją, nes „neperdavinėjo balso realiu laiku". Telekomo atstovų nuomone, „teisės aktai nereglamentuoja interneto telefonijos, todėl Telekomunikacijų įstatymo aiškinimas ir interneto telefonijos įteisinimas nėra KT kompetencija". Be to, nors 1999 m. Susisiekimo ministerija interneto telefoniją priskyrė „Lietuvos telekomo" monopoliui, jos nuomonė vėliau tapo priešinga. Telekomo bendrovė nutarė apskųsti sprendimą įstatymų nustatyta tvarka. Tačiau Konkurencijos tarybos atstovai ginčijasi, kad „jeigu įstatymai išsamiai neapibrėžia veiklos, nereiškia, kad negalima taikyti Konkurencijos įstatymo. Šis įstatymas negalioja tada, kai veikla aiškiai reglamentuota kitais įstatymais." Nors Konkurencijos tarnybos sprendimas vertinamas kaip žingsnis internetinės telefonijos rinkos liberalizavimo link, kad ši rinka būtų visiškasi įteisinta, reikalinga suteikti leidimus įmonėms teikti šias paslaugas. Tačiau tai nėra įmanoma tol, kol ši paslauga nebus reglamentuota Telekomunikacijų įstatyme.

[197] *„Interprova" neprileidžiama prie internetinės telefonijos* // ELTA. – 2001. Spalio 30.

[198] *Bauda telekomui – rinkos laisvėjimo pranašas* // Verslo žinios. – 2002. Vasario 22.

Telekomunikacijų įstatymo 8 straipsnis iki 2002 m. gruodžio 31 d. teigia, kad negali būti „išduodamos papildomos licencijos bei leidimai, dėl kurių pasikeistų pagrindinio bendrojo fiksuoto ryšio operatoriaus veiklos sąlygos." Susisiekimo ministerija išdavė veiklos licencijas mobilaus ryšio operatoriams, leidžiančias teikti tarptautinio telefono pokalbių paslaugas. Nors šios licencijos sudarė konkurencinę aplinką tarptautinių telefonų paslaugų teikimui, jos galėjo pažeisti minėtą įstatymo nuostatą, nes pablogino „Lietuvos telekomo" sąlygas. „Lietuvos telekomo" vadovai pastebėjo, jog „Omnitel" ir „Bitė GSM", teikdamos tarptautinių telefono pokalbių paslaugas, pažeidžia „Lietuvos telekomui" suteiktas išskirtines telefono ryšio teikimo sąlygas, nes naudoja ne telekomo, o nuosavą tinklą. Iš dalies dėl to telekomo pajamos iš fiksuoto ryšio sumažėjo 0,5 proc., palyginus su 2000 metais.[199]

Kadangi buvo netobulas teisinis pagrindas ir nepakankamai reguliuojama bendrovės veikla, bendrovė pati siekė nustatyti savo darbo taisykles. 2001 m. balandžio 3 d. „Lietuvos telekomui" pranešus apie patvirtintas naujas bendrovės telekomunikacijų paslaugų teikimo taisykles, Ryšių reguliavimo tarnyba pareiškė, jog tai daryti bendrovė neturi teisės. Ryšių reguliavimo tarnybos direktorius teigė, kad vadovaujantis Telekomunikacijų įstatymu[200], telekomunikacijų paslaugų teikimo taisykles ir telekomunikacijų paslaugų teikėjų bei vartotojų tipinę sutartį rengia ir tvirtina Ryšių reguliavimo tarnyba.[201] „Net nesigilinant į taisyklėse esančias detales, pats principas nėra korektiškas – taisykles pagal įstatymą tvirtina Ryšių reguliavimo tarnyba, o jei operatorius nori tvirtinti vidines taisykles, jis jas tvirtina, tačiau tai skirta jo vidiniam naudojimui", – sakė T. Barakauskas. „Lietuvos telekomo" pranešime teigta, kad naujos taisyklės nustato bendrojo fiksuoto telefono ryšio paslaugų teikimo tvarką, taip pat „Lietu-

[199] *Telekomo pelnas vertinamas prieštaringai* // Verslo žinios. – 2002. Kovo 1.

[200] *Lietuvos Respublikos Telekomunikacijų įstatymas* // Valstybės žinios. – 1998. Nr. 56–1548.

[201] *Ryšių reguliavimo tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės direktoriaus įsakymas „Dėl telekomunikacijų paslaugų teikimo taisyklių I dalies „Bendrojo fiksuoto telefono ryšio paslaugų teikimo taisyklės" patvirtinimo"* // Valstybės žinios. – 2001. Nr. 54–1935.

vos telekomo" ir jo klientų teises, pareigas ir atsakomybę. Balandžio 4 d. „Lietuvos telekomas" šį pranešimą anuliavo.[202]

Jau buvo parodyta, kad trūksta aiškių ir tikslių telekomunikacijų politikos tikslų ir kad telekomunikacijos uždaviniams, kurie numatyti telekomo licencijoje, siekti buvo suteiktos išimtinės teisės. Šioje dalyje nustatyta, kad telekomo veiklos reguliavimo priemonės taikomos nenuosekliai iš dalies dėl prieštaringumo (ribinių kainų nustatymas fiksuoto ryšio paslaugoms prieštarauja telekomui suteikos licencijos nuostatoms) arba teisinio neapibrėžtumo (nėra aiškiai apibrėžta interneto telefonija). Iš dalies dėl per mažų baudų telekomas atsisakė skaičiuoti pokalbių laiką sekundžių tikslumu ir iš dalies dėl to įvedė naują sujungimo mokestį, kad kompensuotų šios naujos reguliavimo priemonės įgyvendinimo išlaidas.

Pagaliau verta pažymėti, kad dabar galiojantis Telekomunikacijų įstatymas ir kiti teisės aktai neapima 4 Europos telekomunikacijų direktyvų nuostatų bei netinka telekomunikacijų rinkai reguliuoti po telekomo monopolio pabaigos. Kad būtų pasiruošta konkurencijai pasibaigus telekomo išimtinėms teisėms, rengiama ne tik nauja Telekomunikacijų įstatymo redakcija, bet ir kitų teisės aktų projektai (pvz., licencijuojamų veiklų sąrašas, leidimų verstis nelicencijuojama veikla išdavimo taisyklės, taisyklės dėl privalomos telekomunikacijų tinklų „paskutinės mylios" nuomos).[203]

3.3.3 Institucinė politikos įgyvendinimo struktūra

1998 m. birželio 9 d. priimto Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymo 3-iajame straipsnyje numatytos telekomunikacijų veiklos reguliavimo institucijos: 1) Vyriausybė ar jos įgaliota institucija ir 2) Ryšių reguliavimo tarnyba. Kadangi pastaroji nepradėjo veikti iki 2001 m. gegužės mėnesio (t.y. po ilgo delsimo, kurio svarbi priežastis buvo politinis nesutarimas tarp Vyriausybės ir Prezidento dėl tarnybos vadovo ir atskaitomybės ryšių), reguliavimo funkcijas turėjo atlikti viena Susisiekimo ministerija, kurią Vyriausybė savo nutarimu įgaliojo vykdyti Ryšių reguliavimo tarnybos funkcijas.

[202] *„Lietuvos telekomas" paslaugų teikimo taisykles atšaukė Ryšių reguliavimo tarnybos nurodymu* // BNS. – 2001. Balandžio 5.

[203] *Metai iki laisvės* // Verslo žinios. – 2002. Sausio 21.

Ministerijos darbas reguliuojant „Lietuvos telekomo" veiklą nebuvo sėkmingas. Nors Susisiekimo ministerijos Ryšių departamentui buvo perduotos funkcijos, papildomų lėšų šioms funkcijoms atlikti neskirta. Todėl ministerija nepajėgė efektyviai reguliuoti telekomunikacijų rinką. Iš dalies dėl to nebuvo paruošti ir priimti kai kurie labai svarbūs telekomunikacijų dokumentai.[204] Be to, ryšių reguliavimas, pavestas atlikti ministerijai, kaip politiką formuojančiai institucijai, neatitiko reguliavimo principų ir pažeidė funkcijų ir atsakomybės padalijimo principą. Susisiekimo ministerijos Ryšių departamentas neturėjo reguliuotojui reikalingos santykinės nepriklausomybės, jo veikla labai priklausė nuo trumpalaikės politinės aplinkos, t.y. Vyriausybių kaitos. Be to, ministerijos atstovas J. Ūsas, kuris ministerijoje buvo atsakingas už Lietuvos ryšio rinkos priežiūrą, taip pat buvo „Lietuvos telekomo" valdybos narys.

Įsteigus Ryšių reguliavimo tarnybą, „Lietuvos telekomo" reguliavimo funkcijos priklausė Susisiekimo ministerijai ir Ryšių reguliavimo tarnybai. Pavyzdžiui, pagal licencijos nuostatas už licencijos sąlygų laikymąsi atsakinga Ryšių reguliavimo tarnyba, o licencijos sąlygos gali būti peržiūrimos ministerijos (arba „Lietuvos telekomo") iniciatyva ir prireikus gali būti keičiamos ministerijos sprendimu, abiem šalims susitarus. Tačiau funkcijos tarp reguliuojančių institucijų paskirstytos neaiškiai ir nenuosekliai, nors 11-ajame licencijos skyriuje numatyta, kad licencijos sąlygos gali būti peržiūrimos ministerijos iniciatyva, o 5-ajame jos priede numatyta, kad dėl tarifų formulių persvarstymo turi kreiptis Ryšių reguliavimo tarnyba.

Koordinavimas tarp Susisiekimo ministerijos ir Ryšių reguliavimo tarnybos „Lietuvos telekomo" reguliavimo srityje buvo neefektyvus. Licencijos 5-ajame priede numatyta galimybė pakeisti „kainų kepurės" formules, nes licencijoje nustatytas kontrolinis Y procentas turi būti taikomas iki 2003 sausio 1 d. Pakeitimų gali pareikalauti Ryšių reguliavimo tarnyba (arba pats „Lietuvos telekomas") likus ne daugiau kaip 180 dienų iki ir ne mažiau kaip 90 dienų iki 2001 m. gruodžio 31 d.[205] Gavusi tarnybos pareikalavimą, Susisiekimo ministerija nustatyta tvarka gali teikti savo pasiūlymus „Lietuvos telekomui".

[204] *„Seimo laikinosios..."* (žr. 177 nuorodą). Op. cit. P. 5–6.

[205] Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos licencija Nr. 174/97. – 1999. Birželio 29.

Nors „kainų kepurės" persvarstymą buvo galima inicijuoti nuo 2001 m. liepos mėn., Susisiekimo ministerijos atstovai rugsėjo 28 d. prisipažino, jog tai nebuvo padaryta, nors spalio 2 d. buvo paskutinė diena.[206] Vis dėlto spalio 1 d. Seimo pirmininko A. Paulausko iniciatyva sukviesto pasitarimo, kuriame dalyvavo susisiekimo ministras ir Ryšių reguliavimo tarnybos direktorius, metu nutarta sudaryti darbo grupę, kuri turi tartis su bendrove „Lietuvos telekomas" dėl naujos kainų formulės. Tačiau ministerijos ir tarnybos vadovai nesutarė, kas kaltas dėl uždelstos derybų pradžios.[207] Susisiekimo ministerijos atstovai teigė, kad iki spalio 1 d. dar nebuvo gautas Ryšių reguliavimo tarnybos prašymas. Tačiau, tarnybos direktoriaus teigimu, tarnyba dar 2001 m. liepos 9 d. kreipėsi į Susisiekimo ministeriją prašydama suformuoti darbo grupę ir pradėti licencijos persvarstymą.[208]

Tik 2001 m. spalio 1 d. vakare Susisiekimo ministerija išsiuntė oficialų pasiūlymą bendrovei „Lietuvos telekomas" pradėti derybas dėl licencijoje numatytos paslaugų kainų nustatymo formulės peržiūrėjimo.[209] 2001 m. spalio 17 d. susisiekimo ministro įsakymu buvo sudaryta komisija derėtis dėl kontroliuojamų kainų procentų sumažinimo. Tačiau telekomas nesutiko pakeisti licencijoje numatytų punktų. Ryšių reguliavimo tarnyba, atlikusi telekomo kainų kontrolinio procento skaičiavimus, nustatė, kad „Lietuvos telekomas" neviršijo savo licencijos kontroliuojamų kainų kontrolinių procentų. Spalio 29 d. posėdyje Vyriausybė pritarė nutarimo projektui dėl bendrovės „Lietuvos telekomas" fiksuoto telefono ryšio paslaugų didžiausių ribinių kainų, kuriame nustatytos kainos atitiko telekomo nustatytus tarifus.[210]

Kitas neveiksmingas koordinavimo pavyzdys yra skirtinga Susisiekimo ministerijos ir Ryšių reguliavimo tarnybos nuomonė dėl pokalbių skai-

[206] *Valdininkai prasnaudė derybas dėl kainų mažinimo: šalies telekomunikcijų priežiūros bei reguliavimo sektoriuje ir toliau tvyro chaosas* // Lietuvos Rytas. – 2001. Spalio 1.

[207] *Bus deramasi dėl „Lietuvos telekomo" kainų formulės pakeitimo* // BNS. – 2001. Spalio 1.

[208] *Susisiekimo ministerija neigia vėlavusi derėtis su „Lietuvos telekomu" dėl būsimų tarifų* // BNS. – 2001. Spalio 1.

[209] *„Lietuvos telekomui" siūloma pradėti derybas dėl paslaugų kainų nustatymo principo* // BNS. – 2001. Spalio 2.

[210] *Vyriausybė nustatė „Lietuvos telekomui" didžiausias paslaugų tarifų ribines kainas* // BNS. – 2001. Spalio 10.

čiavimo sekundės tikslumu. Kaip jau minėta, „Lietuvos telekomas“ turėjo skaičiuoti pokalbius sekundės tikslumu nuo 2001 m. gegužės 1 d. pagal bendrojo fiksuoto telefono ryšio paslaugų teikimo taisykles. Tačiau Ryšių reguliavimo tarnybos vadovas po susitikimo su „Lietuvos telekomo“ atstovais teigė, kad nerealu reikalauti iš „Lietuvos telekomo“ jau nuo gegužės 1 d. skaičiuoti pokalbių trukmę sekundžių tikslumu, nes tam nėra techninių galimybių. Vėliau Ryšių reguliavimo tarnyba išsakė poziciją, kad bendrovė „Lietuvos telekomas“, vadovaudamasi fiksuoto telefono ryšio paslaugų teikimo taisyklėmis, pokalbių laiką nuo 2001 m. gegužės 1 d. privalo skaičiuoti sekundžių tikslumu.

Naujojoje Telekomunikacijų įstatymo redakcijoje numatyta, kad dalį Ryšių reguliavimo tarnybos funkcijų perims Vyriausybė ar jos įgaliota institucija. Susisiekimo ministerijos atstovas teigia, kad tai leistų geriau formuoti politiką.[211] Jeigu dalis tarnybos funkcijų, susijusių su telekomunikacijų rinkos reguliavimu, o ne politikos formavimu, būtų perduota įgaliotai institucijai (Susisiekimo ministerijai), atsirastų koordinavimo problemų ir dėl nepakankamų Susisiekimo ministerijos atitinkamų padalinių gebėjimų galėtų sumažėti reguliavimo veiksmingumas. Be to, Vyriausybė gali formuoti telekomunikacijų politiką ne per reguliuotoją ir reguliavimą, o nustatydama reguliavimo pagrindą rengiant ir priimant atitinkamus teisės aktus (įstatymų projektus ar Vyriausybės nutarimus). Lietuvai įstojus į ES, bus taikomos ES teisės nuostatos, todėl politikos formavimo poreikis sumažės. Pagaliau Vyriausybė ar jos įgaliota institucija, kuriai turbūt būtų perduotos funkcijos ir kuri skirtų reguliuotoją, turi 10 proc. telekomo akcijų ir dėl to atsirastų interesų konfliktas.

Be Susisiekimo ministerijos ir Ryšių reguliavimo tarnybos, fiksuoto ryšio rinkos reguliavimo procese dalyvauja ir Konkurencijos taryba. Remiantis Telekomunikacijų įstatymo 11 straipsniu, „visų telekomunikacijų paslaugų teikėjų nustatytas telekomunikacijų kainas pagal savo kompetenciją prižiūri Konkurencijos taryba“ (iki 1998 m. ji vadinosi Valstybinė konkurencijos ir vartotojų teisių gynimo tarnyba). Vienose ES valstybėse narėse telekomų veiklą reguliuojančios institucijos gali taikyti konkuren-

[211] *Telekomunikacijų įstatymas – interesų sūkuryje* // Verslo žinios. – 2002. Balandžio 15.

cijos teisę telekomo srityje (pvz., Jungtinėje Karalystėje), o kitose jos tokių teisių neturi, nes priklauso specialių konkurencijos institucijų kompetencijai (pvz., Graikijoje).[212]

Vis dėlto bendra ES tendencija yra judėti nuo sektorinio reguliavimo modelio, kurio pagrindinis bruožas – specialių atskirų infrastruktūros sričių reguliavimo institucijų vaidmuo, link bendro rinkos reguliavimo remiantis vieningais konkurencijos principais ir rinką prižiūrint konkurencijos tarnybai. Tuo tarpu Lietuvos naujojoje Telekomunikacijų įstatymo redakcijoje numatyta, kad telekomunikacijų paslaugų kainų kontrolė ir konkurencijos pažeidimai priklausys Ryšių reguliavimo tarnybos kompetencijai. Iš dalies su Europos Komisijos spaudimu susijęs sektorinės Ryšių reguliavimo tarnybos įkūrimas ir stiprinimas rodo, jog Komisija stojančiose šalyse siūlo diegti tuos reguliavimo principus, kurių laipsniškai atsisakoma arba jie keičiami ES.

Konkurencijos taryba gali kontroliuoti kainas ir kovoti prieš konkurencijos apribojimus. Jos veikla buvo efektyvesnė apsisaugant nuo konkurencijos apribojimų ne kainų kontrolės priemonėmis, nes kainų priežiūros srityje taryba turėjo vadovautis Vyriausybės nutarimų dėl ribinių kainų nuostatomis. Konkurencijos taryba 2000 m. sausio 25 d. kreipėsi į Vyriausybę pateikdama pastabas dėl Vyriausybės nutarimo projekto dėl ribinių kainų nustatymo, kuriame siūlė subalansuoti vietinių ir tarptautinių pokalbių paslaugų tarifus, tačiau Vyriausybė neatsižvelgė į šiuos siūlymus.[213] Be to, Konkurencijos tarybos galimybės prižiūrėti paslaugų kainas sumažėjo, kai 2001 m. buvo atšauktas Vyriausybės nutarimas dėl ribinių kainų (nes jis neatitiko telekomo licencijos nuostatų).

Todėl Konkurencijos tarybos veikloje daugiausia dėmesio buvo skiriama konkurencijos pažeidimams. „Lietuvos telekomas" 2000 m. gegužės mėn. pradėjo montuoti filtrus į analogines skirtąsias linijas, kurias nuomoja interneto ryšio tiekėjai.[214] Kilus ryšių tiekėjų, kuriems atstovavo „Infobalt" asociacija, nepasitenkinimui, Susisiekimo ministerija 2000 m. rug-

[212] Nicolaidis P. Op. cit. P. 9.

[213] *„Seimo laikinosios..."* (žr. 177 nuorodą). Op. cit. P. 4.

[214] *Telekomas pažabojo interneto teikėjus* // Lietuvos rytas. – 2000. Rugpjūčio 8.

pjūčio 30 d. pradėjo tirti „Infobalt“ atvirame laiške išdėstytus kaltinimus Ryšių departamentui ir pažadėjo pateikti išvadas iki rugsėjo 8 d.[215] 2000 m. lapkričio 7 d. Konkurencijos taryba įpareigojo „Lietuvos telekomą“ atsisakyti į nuomojamas analogines linijas dažnius ribojančių filtrų montavimo, o jau įdėtus filtrus išmontuoti. Anot Konkurencijos tarybos atstovų, įpareigoti ūkio subjektą nutraukti neteisėtą veiklą Konkurencijos taryba gali vadovaudamasi Konkurencijos įstatymu[216] tais atvejais, kai, įtarus šio įstatymo pažeidimą, siekiama išvengti esminės žalos ar nepataisomų pasekmių ūkio subjektų ar visuomenės interesams. „Lietuvos telekomo“ sprendimas naujiems klientams analoginėse nuomojamose linijose įrengti ir įjungti dažnių ribojimo filtrus galėjo diskriminuoti ūkio subjektus bei varžyti jų galimybes veikti rinkoje. Taip pat galėjo būti pažeisti vartotojų interesai, nes jie būtų priversti nuomoti brangesnes skaitmenines linijas.[217] Konkurencijos taryba 2000 m. gruodžio 22 d., vadovaudamasi Konkurencijos įstatymu, nutarė skirti „Lietuvos telekomui“ 150 tūkst. Lt piniginę baudą ir įpareigoti bendrovę nemontuoti nuomojamose analoginėse skirtosiose linijose praleidžiamų dažnių juostą ribojančių filtrų.[218] Nors „Lietuvos telekomas“ šį Konkurencijos tarybos sprendimą apskundė teismui, Vilniaus apygardos administracinis teismas atmetė bendrovės skundą.[219]

2002 m. vasario mėnesį Konkurencijos taryba „Lietuvos telekomui“ skyrė 2,078 mln. Lt baudą dėl piktnaudžiavimo dominuojama padėtimi internetinės telefonijos paslaugų rinkoje.[220] Bauda buvo skirta pagal „Interprova“ bendrovės, kuriai „Lietuvos telekomas“ trukdė užsiimti interneti-

[215] *Rinkos monopolininkas kratosi kontrolės, – rašo „Lietuvos rytas“* // BNS. – 2000. Rugpjūčio 30.

[216] *Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas* // Valstybės žinios. – 1992. Nr. 29–841.

[217] *„Lietuvos telekomo“ diegiamų filtrų likimą spręs teismas* // BNS. – 2000. Lapkričio 10.

[218] *Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos nutarimas „Dėl AB „Lietuvos telekomas“ veiksmų atitikimo Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 9 straipsnio nuostatoms“* // Informaciniai pranešimai – 2001. Nr. 3–34.

[219] *„Lietuvos telekomas“ turės mokėti Konkurencijos tarybos nustatytą baudą, – nutarė teismas* // BNS. – 2001. Gegužės 18.

[220] *Bauda telekomui – rinkos laisvėjimo pranašas* // Verslo žinios. – 2000. Vasario 22.

nės telefonijos verslu, skundą. Pasak Konkurencijos tarybos atstovės, „Interprova“ nepažeidė „Lietuvos telekomui“ suteiktos išimtinės teisės į balso telefoniją, „neperdavinėjo balso realiu laiku“. Nors Konkurencijos tarnybos sprendimas vertinamas kaip žingsnis internetinės telefonijos rinkos liberalizavimo link, kad ši rinka būtų visiškasi įteisinta, reikalinga suteikti leidimus įmonėms teikti šias paslaugas. Tačiau tuomet šią paslaugą turi reglamentuoti Telekomunikacijų įstatymas.

Ryšių reguliavimo tarnyba, be Konkurencijos tarybos, turi dažnai kreiptis į kitas institucijas, kurios dalyvauja įgyvendinant telekomunikacijų politiką. Pavyzdžiui, Ryšių reguliavimo tarnyba nustatė, kad „Lietuvos telekomas“, teikdamas paslaugas, reikalauja avansu sumokėti abonentinį mokestį ir verčia vartotojus mokėti papildomą mokestį už atsiskaitymus. Kadangi tai prieštarauja Civiliniam kodeksui, tarnyba apie šiuos pažeidimus informavo Susisiekimo ministeriją, Finansų ministeriją, Nacionalinę vartotojų teisių apsaugos tarnybą.[221]

„Lietuvos telekomas“ su šiais tarnybos reikalavimais nesutiko. 2001 m. spalio 3 d. jis išsiuntė oficialų atsakymą Ryšių reguliavimo tarnybai dėl sąskaitų už „telekomunikacijų paslaugas apmokėjimo. Jame bendrovė nurodė mananti, kad tarnybos rašte minimos Civilinio kodekso nuostatos dėl mokesčius surenkančių įstaigų išlaidų padengimo teikiant abonentams mokesčių surinkimo paslaugas yra netaikytinos“, – sakė D. Ročienė. Anot jos, „Lietuvos telekomas“ abonentams teikia telekomunikacijų paslaugas, o abonentas privalo už jas atsiskaityti, bankai ir kitos mokesčius surenkančios institucijos savo ruožtu teikia įmokų priėmimo paslaugas abonentams ir už šias paslaugas ima nustatyto dydžio mokesčius. Be to, „Lietuvos telelekomas“ atkreipė Ryšių reguliavimo tarnybos dėmesį, kad Lietuvos telekomunikacijų įstatymo 6 straipsnio 3 dalis tarnybai suteikia teisę kontroliuoti tik minėto įstatymo, telekomunikacijų taisyklių ir kitų teisės aktų, susijusių su telekomunikacijų veikla, laikymąsi. Kitų teisės aktų laikymosi kontrolės funkcija, taip pat ir Civilinio kodekso, reglamentuojančio civilinius teisinius santykius tarp asmenų, Ryšių reguliavimo tarnybos kompetencijai nepriklauso“, – sakė D. Ročienė.[222]

[221] *Ryšių reguliavimo tarnybos pranešimas spaudai.* – 2001. Rugsėjo 27.

[222] *„Lietuvos telekomas“ teigia neprivaląs kompensuoti mokesčio už paslaugų apmokėjimą* // BNS. – 2001. Spalio 3.

Pavyzdžiui, Finansų ministerija derėjosi su „Lietuvos telekomu“ dėl atsiskaitymo už suteiktas paslaugas tvarkos. 2001 m. balandžio 20 d. AB „Lietuvos telekomas“ išsiuntė Ryšių reguliavimo tarnybai raštą, prašydama šios tarnybos pateikti įstatymų leidybos teisę turinčioms institucijoms pasiūlymą pakeisti Buhalterinės apskaitos pagrindų įstatymo 10 straipsnį. 2001 m. liepos 31 d. bendrovė gavo oficialų tarnybos atsakymą, kuriame buvo rašoma: „Bendrovei, turinčiai daugiau kaip milijoną abonentų, tokio reikalavimo (sąskaitų siuntimo kas mėnesį) vykdymas nėra paprastas uždavinys, tačiau minėto įstatymo vykdymo priežiūra, Ryšių reguliavimo tarnybos nuomone, yra Finansų ministerijos prerogatyva.“[223] 2001 m. rugsėjo 26 d. įvyko Finansų ministerijos ir „Lietuvos telekomo“ atstovų susitikimas, kurio metu buvo aptarti telekomunikacijų paslaugų sąskaitų siuntimo abonentams klausimai.[224] Po susitikimo su Finansų ministerijos atstovais „Lietuvos telekomas“ gavo oficialų ministerijos pasiūlymą dėl per susitikimą aptartų klausimų. Atsižvelgusi į susitikimo rezultatus ir oficialų ministerijos pasiūlymą, bendrovė nusprendė pakeisti abonentinio mokesčio mokėjimo tvarką – nuo lapkričio siunčiamose telekomunikacijų paslaugų sąskaitose bus nurodyti per du praėjusius mėnesius suteiktų telekomunikacijų paslaugų mokesčiai, praėjusio mėnesio ir einamojo mėnesio abonentinis mokestis[225], o sąskaitos privatiems bendrovės abonentams bus siunčiamos kas du mėnesius.[226]

3.3.4 IŠTEKLIAI

Šioje dalyje daugiausia dėmesio skiriama pagrindinės telekomunikacijų rinką reguliuojančios institucijos – Ryšių reguliavimo tarnybos – ištek-

223 *„Lietuvos telekomas“ keis abonentinio mokesčio mokėjimo tvarką* / Informacinis pranešimas spaudai – 2001. Rugsėjo 27. – http://www.telecom.lt/naujienos/sp_pranesimas.php?msg_id=316&nr=0

224 *„Lietuvos telekomas“ prašomas pakoreguoti sąskaitų siuntimo tvarką* // BNS. – 2001. Rugsėjo 26.

225 *„Lietuvos telekomas“ nebereikalaus abonentinio mokesčio už paslaugas avansu* // BNS. – 2001. Rugsėjo 27.

226 *„Lietuvos telekomas“ keis abonentinio mokesčio mokėjimo tvarką* / Informacinis pranešimas spaudai – 2001. Rugsėjo 27. – http://www.telecom.lt/naujienos/sp_pranesimas.php?msg_id=316&nr=0

liams. Tačiau reguliuojančių institucijų išteklius reikia nagrinėti atsižvelgiant į pačios „Lietuvos telekomo" bendrovės išteklius. Jau buvo minėta, kad Telekomunikacijų įstatymas, suteikęs telekomui išimtines teises teikti fiksuoto ryšio paslaugas iki 2002 m. pabaigos, nenumato pakankamų priemonių ginti vartotojus nuo kainų augimo ir telekomui suteikta veiklos licencija numato palankias sąlygas didinti tarifus 10 proc. bei infliacijos dydžiu, nors daugelyje valstybių ryšių reguliavimo įstaigos nustato tarifų dydžius pagal tam tikras formules.

Pagal 1998 m. priimtą Telekomunikacijų įstatymą Ryšių reguliavimo tarnyba Lietuvoje turėjo būti įkurta kuo greičiau po „Lietuvos telekomo" privatizavimo. Įstatyme apibrėžta Ryšių reguliavimo tarnybos įsteigimo ir suformavimo tvarka, jos uždaviniai, funkcijos ir teisės.[227] Tačiau G. Vagnoriaus Vyriausybė savo nutarimu įgaliojo Susisiekimo ministeriją vykdyti Ryšių reguliavimo tarnybos funkcijas. Ryšių reguliavimo tarnybą įsteigti trukdė tai, kad kiekvienų metų biudžete nebuvo skiriama lėšų šiai tarnybai įkurti ir kurį laiką tęsėsi politiniai nesutarimai tarp Vyriausybės ir Prezidento dėl tarnybos vadovo.[228]

Netgi patys „Lietuvos telekomo" vadovai pageidavo, kad būtų įkurta Ryšių reguliavimo tarnyba, galėsianti pagyvinti telekomunikacijų rinką Lietuvoje ir leisianti derinti ir Telekomunikacijų įstatyme, ir bendrovei suteiktoje veiklos licencijoje numatytus svarbesnius pakeitimus.[229] Tačiau labiausiai prie Ryšių reguliavimo tarnybos įsteigimo prisidėjo Lietuvos stojimo į ES procesas, nes nepriklausomo ryšių reguliatoriaus būtinumas numatytas Europos Sąjungos direktyvose ir Europos Komisija jo įsteigimą bei aprūpinimą ištekliais susiejo su Lietuvos derybomis dėl narystės ES. Šio proceso įtaka plačiau nagrinėjama toliau.

2000 m. gegužės 30 d. Vyriausybė, taupydama lėšas, nutarė tarnybą kurti reorganizuojant Valstybinę radijo dažnių tarnybą į vyriausybės įstaigą Ryšių reguliavimo tarnybą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir

[227] *Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymas* // Valstybės žinios. 1998. Nr. 56–1548.

[228] „*Seimo laikinosios...*" (žr. 177 nuorodą). Op. cit.

[229] „*Lietuvos telekomas" šalies prezidentui pristatė savo planus* // BNS. – 1999. Kovo 16.

patvirtino reorganizavimo projektą, kuriame buvo apibrėžtas ir reorganizavimo terminas – 2000 m. spalio 1 d.[230] 2001 m. sausio 8 d. premjeras R. Paksas pasirašė teikimą prezidentui V. Adamkui dėl T. Barakausko skyrimo penkeriems metams Ryšių reguliavimo tarnybos direktoriumi.[231] 2001 m. vasario 26 d. LR Prezidentas pasirašė dekretą[232] dėl T. Barakausko paskyrimo Ryšių reguliavimo tarnybos direktoriumi penkeriems metams[233] tik po pusantro mėnesio svarstymo, nes buvo kilę abejonių dėl galimų privačių verslo interesų ir valstybės tarnybos konfliktų.[234] Vėliau 2001 m. gegužės 30 d. Prezidentas dekretu patvirtino Ryšių reguliavimo tarnybos tarybą.

Ryšių reguliavimo tarnybai vadovauja direktorius, kurį Ministro Pirmininko teikimu 5 metams skiria Prezidentas. Be to, tarnybos taryba, kurios narius taip pat skiria Prezidentas, yra kolegialus organas, nagrinėjantis įvairius telekomunikacijų reguliavimo klausimus. Tokia direktoriaus/tarybos pirmininko ir tarybos narių skyrimo tvarka suteikia Ryšių reguliavimo tarnybai santykinę nepriklausomybę. Tačiau naujojoje Telekomunikacijų įstatymo redakcijoje numatyta skirtinga tarnybos vadovo skyrimo tvarka: Ryšių reguliavimo tarnybos direktorių ir tarybą turi skirti ir atleisti ne Prezidentas, o Ministras Pirmininkas, o dalį tarnybos funkcijų turi perimti Vyriausybė ar jos įgaliota institucija. Susisiekimo ministerijos atstovas teigia, kad Vyriausybei pavaldus reguliuotojas „geriau gali atlikti savo funkcijas" ir „daugelyje valstybių esti tokia reguliuotojo skyrimo tradicija, nes valstybėje Vyriausybė turi formuoti politiką."[235] Tačiau, jei Vyriausybė, o ne Prezidentas skirtų reguliuotoją, gerokai sumažėtų pastarojo

[230] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl valstybės įmonės Valstybinės radijo dažnių tarnybos reorganizavimo į vyriausybės įstaigą Ryšių reguliavimo tarnybą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės"* // Valstybės žinios. – 2000. Nr. 46–1316.

[231] *Premjeras prezidentui teikia Ryšių reguliavimo tarnybos vadovo kandidatūrą* // BNS. – 2001. Sausio 9.

[232] *Lietuvos Respublikos Prezidento dekretas „Dėl Ryšių reguliavimo tarnybos direktoriaus skyrimo"* // Valstybės žinios. – 2001. Nr. 19–599.

[233] *Prezidentas paskyrė Ryšių reguliavimo tarnybos vadovą* // BNS. – 2001. Vasario 26.

[234] *Valstybinis reguliuotojas asmeninio verslo verpete* // Verslo žinios. – 2002. Kovo 12.

[235] *Telekomunikacijų įstatymas – interesų sūkuryje* // Verslo žinios. – 2002. Balandžio 15.

nepriklausomumas, nes reguliuotojas taptų labiau priklausomas nuo trumpalaikio pobūdžio politinio spaudimo iš Vyriausybės.

Nors „Lietuvos telekomas" buvo privatizuotas 1998 m. liepos mėn., Ryšių reguliavimo tarnyba pradėjo veikti tik 2001 m. gegužės mėn., arba pavėlavusi apie trejus metus. 2001 m. buvo įdarbinta 17 naujų darbuotojų, ir 2002 m. pradžioje iš 120 etatų tarnyboje buvo užimti 109. Tačiau tarnybos personalas neturėjo tinkamos kvalifikacijos ir patirties, o tarnyba – reikiamos įrangos, todėl negalėjo tinkamai atlikti savo funkcijų. Ryšių reguliavimo tarnybos atstovai pripažįsta, kad tarnyba „nėra galutinai sukomplektuota, yra vakuojančių vietų, esantis personalas beveik neturi patyrimo ne radijo srityje."[236] Tačiau Ryšių reguliavimo tarnybos pajėgumai gerokai didesni nei Susisiekimo ministerijos, kuri dalyvauja ne tik formuojant politiką, bet ir reguliuojant telekomunikacijų rinką.

Dėl nepakankamų pajėgumų tarnyba negalėjo greitai spręsti aktualių klausimų – „per 6 veiklos mėnesius ji priėmė tik vieną reikalingą aktą, nors pagal įstatymą jų reikia bent keliolikos."[237] Pavyzdžiui, nors nuomos klausimus turi reglamentuoti Bendrojo naudojimosi vamzdynais, kabelių kanalais ir kitais telekomunikacijų įrenginiais taisyklės, jų projektas nebuvo parengtas ir ilgai nepatvirtintas. Ryšių reguliavimo tarnybos atstovas negalėjo pasakyti, kada šis dokumentas išvys dienos šviesą, motyvuodamas darbų gausa.[238] Taip buvo ribojama telekomunikacijų rinkos plėtra: nesant taisyklių, norinčiai tiesti Vilniuje optinių kabelių tinklą plačiajuosčio greitaeigio ryšio paslaugoms teikti „Delfi Internet" nuo vasaros taip ir nepavyko susitarti su telekomu dėl duomenų perdavimo kanalų nuomos.

Ryšių reguliavimo tarnybos gebėjimai bus stiprinami naudojant ES PHARE programos paramą. PHARE projekte „Pagalba steigiant Ryšių reguliavimo tarnybą Lietuvoje, numatant investicijas modernizuoti jos techninę ir radijo monitoringo bazę" numatyta skirti 2,8 mln. eurų pagal tris pagrindines kryptis: teisės aktų ir kitų norminių dokumentų rengimas; Ryšių reguliavimo tarnybos darbuotojų mokymas ir kvalifikacijos kėlimas visose ryšių reguliavimo srityse; techninės bazės stiprinimas. Kadangi Ry-

[236] *PHARE padės stiprinti ryšių reguliuotoją* // Verslo žinios. – 2002. Kovo 26.

[237] *Rengiamasi telekomo monopolio pabaigai* // Verslo žinios. – 2001. Gruodžio 7.

[238] *Telekomas smogė kabelinėms televizijoms* // Verslo žinios. – 2001. Lapkričio 19.

šių reguliavimo tarnybai trūksta įrangos priežiūrai atlikti, techninei bazei stiprinti bus skirta 2,5 mln. eurų, už kuriuos bus nupirktos dvi judriosios priežiūros stotys ir viena fiksuota priežiūros stotis.[239]

Taip pat reikia apibūdinti Ryšių reguliavimo tarnybos galias, reikalingas efektyviai reguliuoti rinką. Ryšių reguliavimo tarnybos galios apibrėžtos atitinkamuose Telekomunikacijų įstatymo straipsniuose, Ryšių reguliavimo tarnybos ir Ryšių reguliavimo tarnybos tarybos nuostatuose. Ryšių reguliavimo tarnyba fiksuoto ryšio rinką reguliuoja pagal esamą kompetenciją naudodama įvairias priemones. Toliau bus nagrinėjamos tik pagrindinės priemonės, labiausiai susijusios su fiksuoto ryšio rinkos reguliavimu.

Pagal Telekomunikacijų įstatymą Ryšių reguliavimo tarnyba turi rengti telekomunikacijų paslaugų teikimo taisykles.[240] Ji patvirtino taisykles, pagal kurias fiksuoto telefono ryšio paslaugas teikiančios bendrovės negali apmokestinti trumpesnių nei 5 sekundžių pokalbių.[241] Nors telekomas priekaištavo, kad Ryšių reguliavimo tarnybos patvirtintos taisyklės, kurios atitinka Metrologijos įstatymą, netaikomos kitoms telekomunikacijų bendrovėms, kurių teikiamų paslaugų trukmė irgi yra skaičiuojama, tačiau sutiko vykdyti taisyklių reikalavimus.

Be to, Ryšių reguliavimo tarnyba kontroliuoja telekomunikacijų veiklos licencijų sąlygų laikymąsi. Pavyzdžiui, nustačius licencijos sąlygų pažeidimus (neužtikrintas gaunamų prašymų, pasiūlymų ir skundų nagrinėjimas, atsakymų į juos parengimas ir išsiuntimas), buvo įspėtas „Lietuvos telekomas", kuris vėliau pašalino pažeidimus.[242] Taip pat tarnyba nagrinėja rinkos subjektų ir paslaugų vartotojų skundus. 2001 m. tarnyba išnagrinėjo 59 telekomunikacijų paslaugų vartotojų skundus ir 23 įmonių,

[239] *PHARE padės stiprinti ryšių reguliuotoją* // Verslo žinios. – 2002. Kovo 26.

[240] *Ryšių reguliavimo tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės direktoriaus įsakymas „Dėl telekomunikacijų paslaugų teikimo taisyklių I dalies „Bendrojo fiksuoto telefono ryšio paslaugų teikimo taisyklės" patvirtinimo"* // Valstybės žinios. 2001. Nr. 54–1935.

[241] *Telekomas dėl sekundžių pasispardys* // Verslo žinios. – 2002. Vasario 28.

[242] *Ryšių reguliavimo tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 metų veiklos ataskaita.* – Vilnius. P. 12.

įstaigų ir organizacijų prašymus. Daugiausia skundų (32) pateikta dėl sąskaitų ir apmokėjimo už teikiamas paslaugas bei dėl paslaugų kokybės (19), dėl tinklų išpirkimo, telefonų keitimo, išporinimo, numeracijos (17) bei dėl paslaugų apmokestinimo (14).[243] Ryšių reguliavimo tarnyba, kitaip negu Konkurencijos taryba, negali bausti „Lietuvos telekomo" ne tik už konkurencijos, bet ir kitus taisyklių pažeidimus, kadangi Civiliniame kodekse tokia galimybė nenumatyta.

2002 m. kovo 27 d. Ryšių reguliavimo tarnyba nusprendė, kad „Lietuvos telekomas" nuo 2002 m. sausio 1 d. nepagrįstai padidino telefoninės kanalizacijos nuomos įkainius kabelinėms televizijoms. Skundus tarnybai pateikė keliolika kabelinių televizijų, kadangi bendrovė nepateikė naujų įkainių ekonominio pagrindimo. Tačiau „Lietuvos telekomas" naujus įkainius grindė tuo, kad ankstesniuose tarifuose nebuvo atsižvelgta į infliaciją, ir tuo, kad sutartys neįpareigoja telekomo pateikti nuomininkams ekonominį nuompinigių dydžio pakeitimo pagrįstumą įrodančių skaičiavimų. Pasak Lietuvos kabelinių televizijų atstovų, dėl šio sprendimo „bendravimas tarp operatorių turėtų tapti normalesnis", bet „telekomas gali atsigriebti kitose srityse."[244] Telekomas, vykdydamas Ryšių reguliavimo tarnybos sprendimą, ryšių kanalų nuomininkams nusprendė taikyti tarifus, kurie galiojo iki 2002 m. sausio 1 d.[245]

Jau buvo minėta, kad Ryšių reguliavimo tarnyba nekontroliuoja fiksuoto ryšio paslaugų kainų ir galimų konkurencijos pažeidimų, kadangi pagal Telekomunikacijų įstatymo 11 straipsnio 1 dalį visų telekomunikacijų paslaugų teikėjų nustatytas telekomunikacijų paslaugų kainas pagal savo kompetenciją prižiūri Valstybinė konkurencijos ir vartotojų teisių gynimo tarnyba (vėliau – Konkurencijos taryba), kuri vadovaujasi ne tik savo nuostatais, bet ir tokių teisės aktų kaip Konkurencijos įstatymas suteiktomis galiomis. Kaip jau minėta, Konkurencijos taryba, taikydama šiuos aktus, jau du kartus nubaudė „Lietuvos telekomą" dėl piktnaudžiavimo dominuojama padėtimi.

[243] Ibid.

[244] *Kabelinės televizijos įveikė telekomą* // Verslo žinios. – 2002. Kovo 27.

[245] *Telekomas sumažino ryšių kanalų nuomos mokestį* // Verslo žinios. – 2002. Balandžio 12.

2001 m. Telekomunikacijų įstatymo projekto redakcijoje buvo numatytos didesnės Ryšių reguliavimo tarnybos galios kainų priežiūros srityje.[246] Tačiau Seimas 2001 m. rugsėjo 25 d. po svarstymo nepritarė Vyriausybės parengtoms Telekomunikacijų įstatymo pataisoms. Jei šioms pataisoms būtų buvę pritarta, Ryšių reguliavimo tarnyba būtų galėjusi kontroliuoti visų telekomunikacijų paslaugų teikėjų nustatytų telekomunikacijų paslaugų kainų pagrįstumą ir taikymą. Ekonomikos komiteto siūlymu, Telekomunikacijų įstatymo pataisos grąžintos rengėjams tobulinti, nes reikalinga sukonkretinti telekomunikacijų paslaugų kainų pagrįstumą kontroliuojančių institucijų funkcijas.

Nepavykus priimti kai kurių Telekomunikacijų įstatymo straipsnių pataisų, Vyriausybėje buvo pradėtas ruošti naujos šio įstatymo redakcijos projektas.[247] Naujajame įstatymo projekte taip pat numatyta, kad Ryšių reguliavimo tarnyba galės numatyti didelę įtaką turinčius ūkio subjektus (kurie užima ne mažiau kaip 25 proc. rinkos dalies) bei, jeigu toje rinkoje nebus efektyvios konkurencijos, galės nustatyti paslaugų tarifų ribinę kainą. Susisiekimo ministerijos atstovai tai grindžia tuo, kad reikalinga ginti vartotojo interesus naudojant kainų reguliavimą pereinamuoju laikotarpiu bei atsižvelgiant į „Lietuvos rinkos specifiką, ypač įvertinus, kad „Telia" ir „Sonera" – „Lietuvos telekomo" ir „Omnitel" savininkai – susijungė, kartu ir „Bitė" yra iškovojusi didelę įtaką rinkoje."[248] Tačiau telekomunikacijų bendrovės teigia, kad naujajame ES telekomunikacijų pakete nebeliko nuostatos dėl ūkio subjekto dalies rinkoje, kadangi dabar vadovaujamasi konkurencijos egzistavimu atskirose paslaugų rinkose. Ekspertų nuomone, naujojoje Telekomunikacijų įstatymo redakcijoje numatytas reguliavimas yra ir per didelis, ir per plačios apimties, nes apima per daug objektų.[249]

Ryšių reguliavimo tarnybos išteklių aprašymas rodo, kad telekomunikacijų rinkos reguliavimo trūkumai yra ne tik susiję su koordinavimo tarp

[246] *Reguliavimo tarnyba gaus daugiau teisių* // Lietuvos rytas. – 2001. Lapkričio 30.

[247] *Telekomunikacijų įstatymo pataisos stringa Seime* // BNS. – 2001. Rugsėjo 26.

[248] *Telekomunikacijų įstatymas – interesų sūkuryje* // Verslo žinios. – 2002. Balandžio 15.

[249] Pokalbis su Lietuvos laisvosios rinkos instituto atstove. 2002 m. Balandžio mėn.

reguliuojančių institucijų problemomis, kurios aprašytos anksčiau, bet ir su nepakankamais Ryšių reguliavimo tarnybos pajėgumais. Be to, Ryšių reguliavimo tarnybos pajėgumai yra svarbesni nei galios, nes neturint tinkamų pajėgumų, negali būti išnaudojamos numatytos galios. Pasiūlymai suteikti Ryšių reguliavimo tarnybai kainų priežiūros ir konkurencijos sąlygų laikymosi funkcijas kelia abejonių, nes šių funkcijų, kurios yra numatytos Konkurencijos įstatyme, tinkamą taikymo patirtį turi Konkurencijos taryba, be to, gali būti, jog įgyvendinant naująjį ES telekomunikacijų paketą, tarnybos vaidmuo šioje srityje vėl gali keistis. Taip pat abejonių kelia tarnybos pajėgumų tęstinumas, nes naujajame Telekomunikacijų įstatyme buvo pasiūlyta dalį tarnybos funkcijų perduoti Vyriausybei ar jos įgaliotai institucijai (turbūt Susisiekimo ministerijai), dėl to gali sumažėti telekomunikacijų rinkos reguliavimo efektyvumas, nes Susisiekimo ministerija neturi tinkamų pajėgumų.

3.3.5 Interesų grupių įtaka

Visuomenės nuomonė apie „Lietuvos telekomą“ tapo ypač nepalanki po fiksuoto ryšio vietinių pokalbių tarifų padidinimo bei naujo sujungimo mokesčio įvedimo. T. Paarma pripažįsta, kad „sudėtingiausi buvo tarifų balansavimo sprendimai. Žinau, kaip tai skausminga visuomenei, bet mes neturėjome kitos išeities. Nemaloni padėtis buvo ir todėl, kad vietiniai skambučiai Lietuvoje, skirtingai nei kitose šalyse, buvo pradėti apmokestinti tik nuo 1998 m. vasario mėnesio, prieš pat bendrovės privatizavimą.“[250] Dėl to telekomas „užsidirbo“ daugelio šalies gyventojų nepalankią nuomonę.

Augant pokalbių tarifams, prasidėjo piketai prieš „Lietuvos telekomą“, kuriuos organizavo įvairios radikalios politinės jėgos (pvz., Lietuvos laisvės lyga, Lietuvos tautininkų sąjunga). 2001 m. gegužės 4 d. Lietuvos laisvės sąjungos atstovai perdavė „Lietuvos telekomo“ atstovams rezoliuciją, kurioje išdėstė reikalavimus: atšaukti 17 centų sujungimo mokesčio įvedimą, skubiai parengti dokumentą dėl tarifų ir abonentinio mokesčio dydžio diferencijavimo pagal įvairias socialines žmonių grupes, minimalų mokestį taikyti socialiai remtiniems, pensinio amžiaus asmenims ir neįgaliesiems,

[250] *Atsitiktinumų suomis* // Verslo žinios. – 2002. Kovo 1.

sumažinti abonentinį mokestį.[251] Sunku pasakyti, kiek šios grupės siekė apginti vartotojų interesus, o kiek – pritraukti visuomenės dėmesį.

Tačiau didesnę įtaką reguliavimui darė telekomunikacijų rinkos bendrovės. Didelė jų įtaka ir politikos formavimo, ir politikos įgyvendinimo metu. Įvairių ryšių teikėjų interesams dažnai atstovavo „Infobalt" asociacija – dėl filtrų montavimo ir Seime svarstant naujos redakcijos Telekomunikacijų įstatymą. Interesų grupių įtaka politikos formavimo metu neleido apibrėžti interneto telefonijos statuso ir suteikti daugiau galių Ryšių reguliavimo tarnybai kainų priežiūros ir konkurencijos pažeidimų kontrolės srityje, o įtaka politikos įgyvendinimo metu reguliuojančioms institucijoms (ne tik Ryšių reguliavimo tarnybai, bet ir Konkurencijos tarybai) leido priimti svarbius sprendimus.

Politikos formavimo metu rinkos bendrovės priešinosi siūlomai naujo Telekomunikacijų įstatymo nuostatai, pagal kurią Ryšių reguliavimo tarnyba galėtų kontroliuoti telekomunikacijų paslaugų kainų pagrįstumą ir taikymą. Pirmą kartą šią nuostatą pasiūlius 2001 m. įstatymo pataisose, „Infobalt" asociacija pareiškė, kad siūlymas „neatitinka nei visos Lietuvos visuomenės, nei individualių vartotojų, nei telekomunikacijų paslaugas teikiančių operatorių ir į šį verslą investuojančių ūkio subjektų interesų." 2002 m. Susisiekimo ministerijos parengtas naujas Telekomunikacijų įstatymo projektas taip pat sulaukė daug priekaištų iš telekomunikacijų rinkos bendrovių ir ekspertų. Pirma, įstatymas remiasi galiojančiais ES teisės aktais, kuriuos nuo 2003 m. gegužės mėn. pakeis naujas paketas – kadangi po šios datos reikės iš naujo keisti įstatymą, „rinkos dalyvių laukia didelė įstatymų painiava".[252] Antra, naujajame ES pakete nebeliko nuostatos dėl ūkio subjekto dalies rinkoje, kadangi dabar vadovaujamasi konkurencijos egzistavimu atskirose paslaugų rinkose.

Politikos įgyvendinimo etape įtaka daroma daugiausia dėl rinkos reguliavimo taisyklių ir telekomo veiklos. Nemažai nesutarimų 2000–2001 m. atsirado tarp telekomo bendrovės ir interneto ryšio paslaugų teikėjų.[253]

[251] *„Lietuvos telekomas" atsako į Lietuvos laisvės sąjungos (LLS) reikalavimus* / Informacinis pranešimas spaudai - 2001. Gegužės 21. – http://www.telecom.lt/naujienos/sp_pranesimas.php?msg_id=176&nr=0

[252] *Telekomunikacijų įstatymas – interesų sūkuryje* // Verslo žinios. – 2002. Balandžio 15.

[253] *Telekomo naujovė suerzino konkurentus* // Lietuvos rytas. – 2000. Gruodžio 12.

2001 m. vasario 6 d. valstybinė įmonė „Infostruktūra" kreipėsi į Konkurencijos tarnybą prašydama ištirti, ar interneto paslaugų teikėjai gali vienodomis sąlygomis konkuruoti su „Lietuvos telekomu"[254], o 2001 m. rugsėjo 27 d. „Infobalt" kreipėsi į Konkurencijos tarybą ir Ryšių reguliavimo tarnybą prašydama išnagrinėti, ar „Lietuvos telekomas" nepiktnaudžiauja dominuojama padėtimi ir nesiima nesąžiningos konkurencijos veiksmų, kai rugsėjo 17 d. „Lietuvos telekomo" interneto svetainėje[255] buvo pateiktas pasiūlymas nemokamai įsirengti internetą toms bendrovėms, kurioms interneto paslaugas skirtąja linija teikia kitos interneto paslaugų bendrovės.

„Lietuvos telekomas" 2000 m. pabaigoje pradėjo testuoti DSL (*Digital Subscriber Line*) ryšio technologijas[256], o nuo 2001 m. gegužės 4 d. pradėjo teikti ADSL paslaugą gyventojams ir verslo klientams.[257] Interneto paslaugų teikėjai taip pat susidomėjo ADSL sistemos ryšio paslaugų teikimu. Bendrovės „Omnitel", „Delfi Internet" ir „Bitė GSM" dar 2001 m. rugsėjo mėn. bandė derėtis su AB „Lietuvos telekomas" dėl šios paslaugos teikimo galimybių[258], tačiau derybos buvo nesėkmingos. „Delfi Internet" atstovas teigė, kad „telekomo nuostata yra paprasta ir aiški: ADSL yra telekomo paslauga, kuria bent jau artimiausiu metu nesirengiama dalytis", „Bitės GSM" atstovas sakė, kad derybų perspektyvos ir terminai lieka neaiškūs[259], o „Omnitel" atstovas teigė gavęs iš telekomo laišką, kad „jis ADSL paslaugų teikti trečiosioms šalims nepasiruošęs". Telekomas teigė, kad neturi techninių galimybių: pagal atlikto tinklo techninio įvertinimo rezultatus atskirų tinklų sukūrimas kitoms interneto bendrovėms reikštų

[254] *AB „Lietuvos telekomas" teiks interneto paslaugą už fiksuotą mėnesinį mokestį* / Informacinis pranešimas spaudai – 2000. Gruodžio 11. – http://www.telecom.lt/naujienos/sp_pranesimas.php?msg_id=210&nr=1

[255] Svetainės adresas: http://www.telecom.lt/

[256] *Telekomas diegs DSL technologijas* // Lietuvos rytas. – 2000. Lapkričio 27.

[257] *„Lietuvos telekomas" pradėjo teikti ADSL paslaugą gyventojams ir verslo klientams* / Informacinis pranešimas spaudai – 2001. Gegužės 4. – http://www.telecom.lt/naujienos/pr2001-05-04.html

[258] *Teiks ADSL ryšį* // Lietuvos rytas. – 2001. Rugsėjo 18.

[259] *Derybos dėl ADSL gali įstrigti* // Lietuvos rytas. – 2001. Lapkričio 19.

reikšmingus pasikeitimus telekomo ADSL tinkle, ir tai kainuotų daug papildomų investicijų.[260]

Tačiau kitais atvejais interesų grupių skundai leido reguliuojančioms institucijoms (ne tik Ryšių reguliavimo tarnybai, bet ir Konkurencijos tarybai) priimti svarbius sprendimus. Jau minėta, kad Konkurencijos taryba du kartus nubaudė „Lietuvos telekomą" (pirmą kartą dėl ryšį slopinančių filtrų montavimo, o antrą – dėl ryšio atjungimo interneto telefonijos bendrovėms) pagal tekelomo konkurentų skundus. Be to, Ryšių reguliavimo tarnyba, gavusi kabelinių televizijų skundus, priėmė sprendimą, kad „Lietuvos telekomas" nepagrįstai padidino telefoninės kanalizacijos nuomos įkainius kabelinėms televizijoms.

Pažymėtina, kad interneto ir mobiliojo ryšio operatoriai ne tik konkuruoja, bet ir bendradarbiauja su telekomu. Pavyzdžiui, nepavykus susitarti su bendrove „Omnitel", telekomas pasirašė sutartį su „Bitė GSM" dėl projekto, kurio tikslas – atokiose ir kaimo vietovėse įrengti mobilųjį ryšį, kuriuo naudotųsi telekomo abonentai.[261] Kadangi šis projektas nėra labai pelningas „Bitei GSM", kaip kompensacija buvo sudaryta telekomo tarnautojų mobiliojo ryšio aptarnavimo sutartis.

Taip pat pažymėtina, kad Ryšių reguliavimo tarnybos vadovas T. Barakauskas pats turi privačių verslo interesų telekomunikacijų bendrovėse, kuriems gali atstovauti priimdamas sprendimus kaip Ryšių reguliavimo tarnybos vadovas. Pasak UAB „Voicecom" direktoriaus, Ryšių reguliavimo tarnybos ketinimas neįtraukti telekomo naudojamų numerių, kurie anksčiau buvo skirti telekomui Susisiekimo ministerijos sprendimais, į naują numeracijos planą bei atimti neteisėtai naudojamus numerius gali būti susijęs su tarnybos vadovo privačiais verslo interesais. Pavyzdžiui, dėl Ryšių reguliavimo tarnybos sprendimo nuo 2002 m. balandžio 1 d. „Voicecom" turėjo naudoti naują tarptautinių skambučių kodą (vietoj 8-10-01 naują prefiksą 10-01-8-10). Dėl to analogines linijas turintys vartotojai neteko galimybės naudotis nauju kodu, o naujam kodui įtvirtinti rinkoje „Voicecom" numatė skirti apie 200 tūkst. Lt, nors numerių tvarka dar kartą turės pasikeisti nuo 2003 m. dėl Nacionalinio telefono ryšio numeracijos plano įgyvendinimo.[262]

[260] *Derybos dėl ADSL baigėsi nesėkme* // Verslo žinios. – 2001. Lapkričio 29.

[261] *Telekomas nusigręžė nuo „Omnitel"* // Verslo žinios. – 2002. Balandžio 11.

[262] *„Voicecom" apverkė senąjį tarptautinį kodą* // Verslo žinios. – 2002. Balandžio 2.

T. Barakauskas yra vienas iš įmonės „Neltė“ steigėjų ir „Fima“ akcininkas, kurios, remiantis „Voicecom“ užsienio partnerių duomenimis, teikia internetinės telefonijos paslaugas AB „Precizika“, o jos 59,54 proc. įstatinio kapitalo priklauso T. Barakauskui.[263] T. Barakauskas teigė, kad nebėra nei „Neltės“ valdybos narys, nei akcininkas, nei „Fimos“ akcininkas, bet „Verslo žinių“ tyrimas įrodo, kad jis yra vienas iš „Neltės“ steigėjų, buvo šios įstaigos valdybos narys ir 2001 m. turėjo „Fimos“ akcijų. Be to, T. Barakausko vadovaujama „Precizika“ 2001 m. konfliktavo su telekomu, nes telekomas kaltino „Preciziką“ paslaugų tretiesiems asmenims perpardavimu ir buvo nutraukęs bendrovei ryšį maždaug vieną savaitę. Vyriausiosios rinkimų komisijos duomenimis, iš T. Barakausko vadovaujamos AB „Precizika“ per rinkimus į Seimą Naujosios sąjungos partija gavo dosniausią iš visų rėmėjų – 57 tūkst. Lt oficialią paramą. Ryšių reguliavimo tarnybos vadovas pripažino, kad anksčiau bendrovė „kreipėsi į Seimo narius ir paprašė, kad jie atkreiptų dėmesį į susiklosčiusią padėtį.“[264] Be to, kaip jau buvo pažymėta, kitas socialliberalas, Socialliberalų frakcijos seniūno pavaduotojas G. Jakavonis, anksčiau gynė „Interprovos“ poziciją, kai telekomas nutraukė ryšio paslaugas interneto telefonijos bendrovei. Taigi telekomunikacijų bendrovės savo interesų siekia suteikdamos paramą politinėms partijoms, kurios po rinkimų atstovauja jų interesams.

3.3.6 Politinės, ekonominės ir socialinės aplinkos pokyčiai

Telekomunikacijų technologinės plėtros ir socialiniai veiksniai daro įtaką politikos įgyvendinimui telekomunikacijų srityje. Pažymėtina, kad mažėjančios mobiliojo ryšio kainos ir ribotas abonentų mokėjimo pajėgumas, kurį rodo padidėjęs linijų atsisakymo arba laikino išjungimo atvejų skaičius, iš dalies vertė „Lietuvos telekomą“ peržiūrėti savo tarifų didinimo politiką. Pavyzdžiui, 2001 m. nuo telekomo atsijungė 36 tūkst. abonentų, pusė jų dėl beviltiškų skolų, o likusi pusė perėjo pas mobiliojo ryšio operatorius.[265] Kaip jau minėta, po derybų su Vyriausybe „Lietuvos teleko-

[263] *Valstybinis reguliuotojas asmeninio verslo verpete* // Verslo žinios. – 2002. Kovo 12.

[264] *Valstybinis reguliuotojas asmeninio verslo verpete* // Verslo žinios. – 2002. Kovo 12.

[265] *Telekomo pelnas vertinamas prieštaringai* // Verslo žinios. – 2002. Kovo 1.

mas" nusprendė suteikti nuolaidas socialiai remtiniems asmenims ir didinti paslaugų tarifus gyventojams tik vieną kartą 2002 m. T. Paarma pažymėjo, kad „telekomas keičia planus, atsižvelgdamas į socialinę padėtį."[266]

Tačiau dėl sparčios technologinės pažangos telekomunikacijų rinkos reguliavimas dažnai neatitinka esamos padėties. Jau buvo išnagrinėtas interneto telefonijos, kuri nereglamentuota Telekomunikacijų įstatyme, pavyzdys. Naujojoje šio įstatymo redakcijoje numatytas sąnaudomis pagrįstas telekomunikacijų rinkos operatorių reguliavimas labiau tiko fiksuoto ryšio rinkai reguliuoti, kurioje telekomas turi išimtines teises, tačiau mažiau tinka po demonopolizacijos.

Pažymėtina, kad reguliavimo atsilikimas nuo naujų pokyčių yra susijęs ne tik su ribotais reguliuojančių institucijų pajėgumais, bet ir su interesų konfliktu. Pavyzdžiui, nors 2001 m. Telekomunikacijų įstatymo pataisose interneto telefonija buvo priskirta prie duomenų perdavimo paslaugų, Seimas grąžino pataisas svarstyti Vyriausybei iš dalies todėl, kad nebuvo išspręstas konfliktas tarp skirtingų rinkos subjektų. Kad galima būtų prisiderinti prie sparčios technologinės pažangos, nebūtina teisės aktuose nustatyti galutinį telekomunikacijų paslaugų sąrašą.[267] Pavyzdžiui, galima numatyti, kad balso telefonijai būdingi tam tikri kriterijai, o jeigu balsas neperduodamas realiu laiku ir duomenų paketais, tada šios paslaugos balso telefonijai priskirti negalima.

Politiniai veiksniai taip pat darė įtaką politikos įgyvendinimui. Opozicijos atstovai dažnai naudodavosi ne tik „Lietuvos telekomo" reguliavimo trūkumais ir bendrovės piktnaudžiavimo rinkoje atvejais, bet ir didėjančiais pokalbių tarifais bei naujais mokesčiais. Seimo narių grupė, kuriai atstovavo V. Andriukaitis ir J. Bernatonis, kreipėsi į Konstitucinį Teismą dėl Telekomunikacijų įstatymo 8 straipsnio 1, 2 ir 3 dalių bei 16 straipsnio 7, 8 ir 9 dalių atitinkimo Konstitucijai. Opozicijos narių nuomone, iki 2002 m. gruodžio 31 d. nepagrįstai suvaržoma asmens ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva telekomunikacijų rinkoje, įtvirtinama privati monopolija šioje rinkoje, pažeidžiamas sąžiningos konkurencijos principas ir dėl to aiškiai gali nukentėti vartotojų interesai. Kaip jau minėta, Konstitucinis Teis-

[266] *T. Paarma paglostė premjero savimeilę* // Lietuvos rytas. – 2001. Gruodžio 5.

[267] Pokalbis su Lietuvos laisvosio rinkos instituto atstove. 2002 m. Balandžio mėn.

mas pripažino, kad minėti Telekomunikacijų įstatymo straipsniai neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai, tačiau pažymėjo, kad vartotojų teisių apsauga nepakankama.

2000 m. lapkričio 28 d. Seimo Socialdemokratinės koalicijos frakcija pareiškė nepasitenkinimą bendrovės „Lietuvos telekomas" sprendimu nuo 2001 m. pradžios padidinti pokalbių tarifus. Koalicija išplatintame pranešime reikalavo, kad Vyriausybės vadovai imtųsi ryžtingų žingsnių apginti Lietuvos žmones nuo „dar vieno skurdinimo akto."[268] Tų pačių metų gruodžio 4 d. Seimo kairioji opozicija spaudos konferencijoje pareiškė ketinanti skubiai inicijuoti „vartotojų teises ginančias" Telekomunikacijų įstatymo pataisas, kuriomis būtų siekiama apriboti „Lietuvos telekomo" norą didinti pokalbių kainas.[269] Socialdemokratų ir solialliberalų Vyriausybė iš tikrųjų ėmėsi keleto žingsnių vartotojų interesams apginti. Pavyzdžiui, 2001 m. spalio 29 d. A. Brazausko Vyriausybė patvirtino nutarimą dėl „Lietuvos telekomo" fiksuoto telefono ryšio paslaugų didžiausių ribinių kainų nustatymo, tačiau jame nustatytos kainos buvo suderintos su telekomo licencijos nuostatomis. 2001 m. Seimas pateiktas Telekomunikacijų įstatymo pataisas grąžino Vyriausybei.

Pokyčiai fiksuoto ryšio reguliavimo aplinkoje taip pat darė įtaką telekomui ir jo santykiams su reguliuojančiomis institucijomis. Dėl telekomui nepalankių sprendimų padidėjo „Lietuvos telekomo" veiklos išlaidos. T. Paarma minėjo, kad 2001 m. baigta diegti nauja klientų aptarnavimo ir atsiskaitymo sistema, sekundinė pokalbių trukmės apskaita ir kiti veiksmai, kuriuos bendrovė turėjo atlikti dėl reguliuojančių institucijų sprendimų, „darė neigiamą įtaką bendrovės pajamoms iš tarptautinių ir tarpmiestinių pokalbių paslaugų."[270] Jau buvo minėta, kad padidėjusias išlaidas telekomas siekė kompensuoti didindamas tarifus ir įvesdama naujus mokesčius, pavyzdžiui, sujungimo mokestis kompensavo nuostolius, patirtus dėl pokalbių skaičiavimo sekundės tikslumu.

[268] *Socialdemokratinė koalicija piktinasi didinamais „Lietuvos telekomo" tarifais* // BNS. – 2000. Lapkričio 28.

[269] *Opozicija ketina mažinti „Lietuvos telekomo" apetitą Telekomunikacijų įstatymų pataisomis* // BNS. – 2000. Gruodžio 4.

[270] *Telekomo pelnas vertinamas prieštaringai* // Verslo žinios. – 2002. Kovo 1.

Telekomunikacijų sektoriaus reguliavimui įtakos turėjo ir Lietuvos stojimas į ES. 1999 m. Europos Komisijos pranešime minima, kad įstatymas numato nepriklausomą reguliavimo instituciją, tačiau duotuoju metu jos funkcijas vykdo Susisiekimo ministerija. Pranešime buvo pažymėta, kad nepriklausomos reguliavimo įstaigos įkūrimas turėtų būti pagrindinis prioritetas.[271] 2000 m. pranešime Komisija patvirtino, kad 2000 m. gegužės mėn. buvo nutarta įsteigti Ryšių reguliavimo tarnybą reorganizavus Valstybinę radijo dažnių tarnybą, tačiau iki 2000 m. spalio dar nebuvo paskirtas jos vadovas. Šis Europos Komisijos spaudimas persiduodavo per vidaus institucijas ir veikėjus. Pavyzdžiui, 2001 m. vasario pabaigoje vyriausiasis euroderybininkas P. Auštrevičius, teigė kad būtina kuo greičiau paskirti Ryšių reguliavimo tarnybos vadovą, nes jo paskyrimas buvo viena iš svarbiausių sąlygų Lietuvai baigti derybas dėl Telekomunikacijų ir informacinių technologijų skyriaus per pirmąjį 2001 metų pusmetį.[272]

Vertinant ES įtaką, taip pat reikia pažymėti besikeičiantį ES valstybių narių ir Europos Komisijos požiūrį į telekomunikacijų rinkos reguliavimą. Naujajame ES telekomunikacijų direktyvų pakete daugiau dėmesio skiriama konkurencijos taisyklių taikymui telekomunikacijų sektoriuje. Ryšių reguliavimo tarnybos atstovai dalyvauja Europos Komisijos Informacinės visuomenės generalinio direktorato Ryšio paslaugų įdiegimo atvirojo tinklo nuostatų komiteto posėdžių darbe, kur nagrinėjami klausimai, susiję su naujo reguliavimo režimo, kuriuo siekiama spartinti rinkos liberalizavimą, įdiegimu 2003 m. viduryje.[273] Todėl didesnis dėmesys rinkos liberalizavimui keičia telekomunikacijų rinkos reguliavimo aplinką. Kaip jau minėta, Ryšių reguliavimo tarnyba savo ataskaitoje pripažįsta skaidraus ir nediskriminacinio reguliavimo, taikant „mažiausio kišimosi“ į rinką principą, privalumus.[274] Tačiau įvairūs požymiai (pvz., naujas telekomunikacijų įstatymas ar „Telekomas 2“ projektas) leidžia abejoti, ar pasibaigus telekomo išimtinėms teisėms teikti fiksuoto ryšio paslaugas, bus siekiama rinkos liberalizavimo ar tik demonopolizavimo.[275]

[271] *2000 Regular Report from...* (žr. 85 nuorodą). Op. cit.

[272] *Prezidentas paskyrė Ryšių reguliavimo tarnybos vadovą* // BNS. – 2001. Sausio 26.

[273] *Ryšių reguliavimo tarnybos...* (žr. 242 nuorodą). Op. cit. P. 7.

[274] Ibid.

[275] Pokalbis su Lietuvos laisvosios rinkos instituto atstove. 2002 m. Balandžio mėn.

Išvados

Apibendrinant pažymėtina, kad fiksuoto ryšio paslaugų rinkos reguliavimas buvo nesėkmingas, nes daugelis sėkmingo politikos įgyvendinimo prielaidų nebuvo patenkintos.

Nebuvo aiškiai nustatyti telekomunikacijų politikos tikslai, buvo pasirinktas ne rinkos liberalizavimo, o išimtinių teisių suteikimo būdas; kadangi privatizuojant buvo siekiama gauti daugiau pajamų, telekomui buvo suteiktos labai palankios licencijos sąlygos; prieš privatizavimą nebuvo sukurta tinkama telekomunikacijų paslaugų reguliavimo struktūra, reikalinga išimtines teises turinčio subjekto veiklai reguliuoti ir vartotojų teisėms ginti.

Fiksuoto ryšio paslaugų reguliavimo priemonės, kurios tapo pagrindine priemone sėkmingai įgyvendinti tikslus įtvirtinus monopolinę padėtį, buvo taikomos netinkamai ir nenuosekliai dėl tikslų ir priemonių prieštaringumo (pvz., ribinės fiksuoto ryšio paslaugų kainos, kurių A. Kubiliaus Vyriausybė atsisakė, neatitiko telekomo licencijos nuostatų) arba teisinio paslaugų neapibrėžtumo (nebuvo aiškiai apibrėžta interneto telefonija). Be to, dėl per mažų baudų telekomas atsisakė skaičiuoti pokalbių laiką sekundžių tikslumu ir iš dalies dėl to įvedė naują sujungimo mokestį, kad kompensuotų šios naujos reguliavimo priemonės įgyvendinimo išlaidas.

Susisiekimo ministerijos veikla fiksuoto ryšio reguliavimo srityje buvo nesėkminga dėl įvairių priežasčių: nepakankamo nepriklausomumo, išteklių stokos ir t.t. Įsteigus Ryšių reguliavimo tarnybą, koordinavimas tarp Susisiekimo ministerijos ir Ryšių reguliavimo tarnybos buvo neefektyvus (iš dalies dėl neaiškaus ir nenuoseklaus funkcijų paskirstymo tarp reguliuojančių institucijų). Nors Konkurencijos taryba gali kontroliuoti kainas ir kovoti prieš konkurencijos apribojimus telekomunikacijų rinkoje, ji efektyviai galėjo įgyvendinti tik antrąją funkciją, nes licencijoje buvo numatytos palankios sąlygos kainoms didinti ir buvo atšauktas Vyriausybės nutarimas dėl ribinių kainų. Kai politikos sėkmė ypač priklauso nuo reguliavimo politikos, didelę reikšmę turi reguliuojančios institucijos nepriklausomumas ir aiški atskaitomybė bei skaidri veikla – ir viena, ir kita sąlyga nebuvo ir nėra visiškai užtikrintos Ryšių reguliavimo tarnybos atveju.

Ryšių reguliavimo tarnyba pradėjo veikti tik nuo 2001 m. gegužės mėn. Tačiau jos personalas neturėjo tinkamos kvalifikacijos ir patirties, o tarnyba – reikiamos įrangos ne radijo paslaugų srityje, todėl negalėjo tinkamai atlikti savo funkcijų (pvz., nebuvo laiku patvirtintos taisyklės dėl bendrojo naudojimosi telekomunikacijų įrenginiais).

Įvairios interesų grupės darė įtaką reguliavimui įvairiais būdais. Išaugus vietinių pokalbių tarifams, vartotojai ir jiems atstovaujančios organizacijos pradėjo labiau ginti savo interesus. Tačiau didesnę įtaką darė telekomunikacijų rinkos bendrovės tiek politikos formavimo, tiek politikos įgyvendinimo metu. Ryšio bendrovių skundai politikos įgyvendinimo metu leido reguliuojančioms institucijoms (ne tik Ryšių reguliavimo tarnybai, bet ir Konkurencijos tarybai) priimti svarbius sprendimus. Pavyzdžiui, išnagrinėjusi kabelinių televizijų skundus, Ryšių reguliavimo tarnyba priėmė sprendimą, kad telekomas nepagrįstai padidino telefoninės kanalizacijos nuomos įkainius kabelinėms televizijoms. Tačiau interesų grupių įtaka politikos formavimo metu neleido apibrėžti interneto telefonijos statuso ir suteikti daugiau galių Ryšių reguliavimo tarnybai kainų priežiūros ir konkurencijos pažeidimų kontrolės srityje. Svarbu ir tai, jog iš anksto nesukūrus aiškių reguliavimo taisyklių, jos iš dalies buvo kuriamos ginčų ir bylinėjimosi tarp interesų grupių būdu, kuris ilgiau trunka, eikvoja kitus išteklius ir mažina politikos nuoseklumą bei skaidrumą, o kartu mažina jos sėkmingo įgyvendinimo tikimybę.

Politinės, ekonominės ir socialinės aplinkos pokyčiai darė įtaką reguliavimui: iš dalies dėl riboto gyventojų mokumo telekomas pradėjo taikyti nuolaidas socialiai remtiniems asmenims ir sustabdė kainų augimą (socialinis veiksnys); politinės opozicijos atstovai dažnai naudodavosi rinkos reguliavimo trūkumais ir bendrovės piktnaudžiavimo rinkoje atvejais (politiniai veiksniai); dėl sparčios technologinės pažangos telekomunikacijų rinkos reguliavimas dažnai atsiliko nuo padėties rinkoje (technologiniai veiksniai).

Didelę įtaką telekomunikacijų sektoriaus reguliavimui darė Lietuvos stojimas į ES. Europos Komisija spaudė ne tik steigti Ryšių reguliavimo tarnybą, bet ir stiprinti jos gebėjimus. PHARE projekte „Pagalba steigiant Ryšių reguliavimo tarnybą Lietuvoje“ numatyta parama rengiant teisės aktus ir kitus norminius dokumentus, mokant Ryšių reguliavimo tarnybos

darbuotojus ir keliant jų kvalifikaciją bei stiprinant techninę bazę. Be to, ES darė įtaką ir ES telekomunikacijų direktyvų įgyvendinimui. Nors ES spaudimas iš esmės darė teigiamą įtaką telekomunikacijų rinkos reguliavimui ateityje, ši įtaka taip pat turės trumpalaikių neigiamų padarinių telekomunikacijų rinkos reguliavimo Lietuvoje nuoseklumui ir tęstinumui. Nors 2003 m. gegužės mėn. ES įsigalios naujas telekomunikacijų direktyvų paketas, Europos Komisija primygtinai rekomendavo Lietuvos institucijoms perkelti senąjį direktyvų paketą, nes dar nėra naujojo paketo perkėlimo patirties valstybėse narėse, kuria galėtų būti remiamasi valstybėse kandidatėse.

4. ŽEMĖS REFORMA

4.1 Trumpa apžvalga

Žemės reforma buvo viena iš svarbiausių ir pirmųjų Lietuvoje pradėtos politinės ir ekonominės reformos sričių. Nuosavybės teisių atkūrimas, įtvirtinimas ir apsauga turi keletą svarbių aspektų, iš kurių paminėtinas teisingumas ir sąlygos efektyviai ekonominei veiklai. Nuosavybės teisių į privačią nuosavybę įtvirtinimas yra viena iš pamatinių rinkos ekonomikos sąlygų, todėl sėkminga žemės reforma yra svarbi ne tik vykdant teisingumo principais pagrįstą nuosavybės grąžinimą, bet ir įtvirtinant nuosavybės teises ir jų apsaugą, kurios būtinos kuriant ekonominės veiklos bei gerovės augimo sąlygas. Ši reforma tęsiama jau daugiau nei dešimt metų, o toks ilgas (reformų laikotarpiu) periodas suteikia gerą pagrindą įvertinti žemės reformos įgyvendinimo eigą ir jos nesėkmių priežastis.

1991 m. birželio 13 d. nutarimu LR Aukščiausioji Taryba patvirtino LR Vyriausybės programą. Joje paskelbta, kad „ypatingas dėmesys bus skiriamas žemės ūkio reformai.“[276] Netrukus priimami svarbiausi norminiai aktai, reglamentuojantys žemės reformą: birželio 18 d. įstatymas „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“[277] (planuota priimti balandžio 9 d.) ir liepos 25 d. Žemės reformos įstatymas.[278] Reformai vykdyti įsteigiamos 427 agrarinės reformos tarnybos (ART). Pradedami parengiamieji žemės reformos darbai. Prioritetas suteiktas buvusių savininkų nuosavybės teisių atkūrimui. Nusta-

[276] Lietuvos Respublikos Seimas. „*Pažyma apie agrarinės reformos vykdymo teisines, ekonomines ir socialines pasekmes*“. – 1996 m. rugpjūčio 20 d.

[277] *Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų* // Valstybės žinios. – 1991. Nr. 21-545.

[278] *Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymas* // Valstybės žinios. – 1991. Nr. 24–635.

toma, kad susigrąžinti galima tik iki 50 ha žemės ir 10 ha miško. Vėliausia data pateikti prašymus dėl nekilnojamojo turto susigrąžinimo nustatyta 1991 m. gruodžio 31 d.[279]

1992 m. priimamos įstatymų pataisos, leidžiančios atkurti nuosavybės teises į žemę ir buvusių savininkų vaikaičiams, todėl pretendentų skaičius padidėja nuo 364 iki 415 tūkst.[280] Rengiami preliminarūs žemės reformos žemėtvarkos projektai, kuriuose projektuojamos ūkininkų ūkių ir žemės ūkio įmonių žemėnaudos. Paženklinami ir įteisinami 53 tūkst. ūkininkų žemės sklypai, daugiausia pagal savininkų pageidavimus, nerengiant kompleksinių projektų. Priimti pirmieji sprendimai dėl teisės į žemę atkūrimo. Grąžinamo miško plotas padidintas iki 25 ha. Apibrėžta, kad bendras grąžinamos žemės (įskaitant mišką ir vandens telkinius) sklypas negali būti didesnis nei 80 ha. Panaikintas draudimas 5 metus po nuosavybės teisių atstatymo parduoti žemę.[281] Įkurtas Agrarinės reformos fondas.[282] Pradėtas privačios žemės teisinis registravimas. Žemės reformos žemėtvarkos projektus rengė Valstybinis žemėtvarkos institutas ir jo įmonės – iš viso apie 600 specialistų. Terminas dėl žemės atgavimo mieste pratęstas iki 1992 m. kovo 31 d., dėl žemės ūkio paskirties žemės iki 1992 m. gegužės 31 d.[283] Rudenį įvykusius Seimo rinkimus laimėjo Lietuvos demokratinė darbo partija (LDDP).

[279] *Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų* // Valstybės žinios. – 1991. Nr. 21–545. 4 str. 5 d.; 6 str. 1 d.; 10 str. 1 d.

[280] *Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo "Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų" papildymo ir pakeitimo"* // Valstybės žinios. – 1992. Nr. 3–40.

[281] *Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo "Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų" papildymo ir pakeitimo"* // Valstybės žinios. – 1992. Nr. 15–405.

[282] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Agrarinės reformos fondo nuostatų patvirtinimo"* // Valstybės žinios. – 1992. Nr. 12–331.

[283] *Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų" dalinio pakeitimo* // Valstybės žinios. – 1992. Nr. 7–155 ir *Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl LR įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų" 10 straipsnio pirmosios dalies papildymo* // Valstybės žinios. – 1992. Nr. 11–278.

1993 m. Seimas patvirtino A. Šleževičiaus pateiktą Lietuvos Respublikos Vyriausybės programą, kurioje teigta, kad 1991–1992 m. vykdant žemės reformą padaryta principinių klaidų: „priimti netobuli įstatymai ir juos papildantys aktai, sukurta nesubalansuota ir nelanksti žemės grąžinimo sistema.“[284] Vyriausybė įsipareigojo parengti įstatymų pataisas, kurios leistų suformuoti teisinį žemės santykių reguliavimo pagrindą, nuspręsta reformą vykdyti tik pagal kompleksinius žemėtvarkos projektus. Vykdydama programą, Vyriausybė parengė „Žemės reformos pagrindines kryptis“[285], atsižvelgiant į jas pataisyti pagrindiniai reformą reglamentuojantys įstatymai.

Tuo metu taip pat buvo pateikti Žemės įstatymo ir Žemės nuomos įstatymo projektai. Numatyta, kad pirmieji kompleksiniai žemės reformos žemėtvarkos projektai bus parengti 1995 m. (paskutiniai – 1998 m.). Iki tol bus rengiami preliminarūs projektai. Kadangi žemė praktiškai grąžinta trijose vietose (namų valda, asmeninis ūkis ir pagrindinis masyvas), toliau vyko ūkių smulkėjimas. Metų pradžioje žemėnaudos vidurkis buvo 9,5 ha.[286] Leista privatizuoti asmeninio ūkio žemės sklypus. Nuspręsta, kad gyventojų asmeninio ūkio žemės privatizavimas vyks pirmiausia. Šitaip nuosavybės teisė į žemę bus atstatyta ne tik grįžtantiems ūkininkauti, bet ir asmenims, kurie sutinka atgautą žemę išnuomoti galintiems ją efektyviai naudoti (žemės ūkio bendrovėms ar ūkininkams). Panaikinti kai kurie disponavimo žeme apribojimai.[287]

Papildomai numatyta, kad už žemės ūkio paskirties žemę ir mišką gali būti kompensuojama dar ir suteikiant lygiavertį miško sklypą, suteikiant sklypą individualiai statybai, pinigais. Pratęstas terminas paduoti prašymus dėl nuosavybės teisių atstatymo iki 1993 m. rugsėjo 10 d.[288] Teisė

[284] *Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas Nr. I-114 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“* // Nr. I-114.

[285] *Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl žemės reformos pagrindinių krypčių“* // Valstybės žinios. – 1993. Nr.

[286] Lietuvos Respublikos Seimas *„Pažyma apie agrarinės reformos... (žr. 276 nuorodą).* Op. cit.

[287] *Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo papildymo ir pakeitimo“* // Valstybės žinios. – 1993. Nr. 32–727.

[288] *Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ papildymo ir pakeitimo“* // Valstybės žinios. – Nr. 23–573.

priimti sprendimus dėl nuosavybės teisės į žemę atstatymo perduota rajonų valdyboms. Tęsiami žemėnaudų projektavimo ir ūkininkų ūkių ženklinimo darbai, tačiau daugiausia tik natūra grąžintoje žemėje. Iš viso per metus išmatuota 58 tūkst. žemėnaudų. Metų pabaigoje atkurta nuosavybės teisė į 301,2 tūkst. ha žemės plotą, iš jo 238,2 tūkst. ha grąžinta natūra ir ekvivalentine natūra. Teisiškai įregistruota 132,9 tūkst. ha privačios žemės.[289]

1994 m. prasidėjo keletą metų trukęs įvairių įstatymų, susijusių su žemės reforma, nuostatų nagrinėjimas Konstituciniame Teisme. Daugiausia tai buvo Tėvynės Sąjungos (Lietuvos konservatorių) (TS(LK) atstovų inicijuoti prašymai įvertinti, ar LDDP priimtos įstatymų pataisos atitinka LR Konstituciją (ypač 23 straipsnį). TS(LK) piktino sprendimai, susiję su leidimu privatizuoti asmeninio ūkio žemę nepaisant buvusių savininkų interesų, valstybės išperkamosios žemės didinimas ir pan.[290] Tai sulėtino reformą.

Pasikeitus daugiau kaip pusei Vyriausybės narių, A. Šleževičiaus vadovaujama Vyriausybė grąžino įgaliojimus Seimui. Pastarasis įgaliojimus vėl suteikė ir buvo patvirtinta nauja Vyriausybės programa (ankstesnės pagrindu). Joje pažymėta, kad pasiekta pažanga: „pereita nuo skuboto žemės dalijimo prie žemės reformos pagal pagrįstus žemės reformos žemėtvarkos projektus. Beveik 50 tūkst. ūkininkų žemė atmatuota 1993 m., o tai maždaug 1,7 karto daugiau nei per 1991–1992 metus."[291] Įsipareigota kasmet grąžinti po 400 tūkst. ha žemės. Nepageidaujantiems žemės ūkio paskirties žemės leista kompensuoti žemės ir miško sklypais, privatizuojamų įmonių akcijomis ir pinigais. Sugriežtinta tvarka dėl kompensacijos

[289] *Skausminga pusiaukelė. Žemės privatizavimo apžvalga* // Kauno diena. - 2000. Vasario 17.

[290] *LR Konstitucinio Teismo 1994 m. gegužės 27 d. nutarimas* // Valstybės žinios. - 1994. Nr. 42–771; *LR Konstitucinio Teismo 1994 m. birželio 15 d. nutarimas* // Valstybės žinios. - 1994. Nr. 47–889; *LR Konstitucinio Teismo 1994 m. liepos 15 d. nutarimas* // Valstybės žinios. - 1994. Nr. 56–1103; *LR Konstitucinio Teismo 1995 m. kovo 8 d. nutarimas* // Valstybės žinios. - 1995. Nr. 22–516; *LR Konstitucinio Teismo 1996 m. lapkričio 12 d. nutarimas* // Valstybės žinios. - 1996. Nr. 112–2558 ir t.t.

[291] *Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos"* // Valstybės žinios. - 1994. Nr. 55–1055.

už žemės ūkio paskirties žemę ir mišką (išmokėti per 15 metų, už gyvenamuosius namus – per 10 metų). Pretendentų atkurti nuosavybės teises į žemę skaičius padidėjo iki 518 tūkst. Patikslinti valstybės išperkamos ir neprivatizuojamos žemės planai. Per metus atkurta nuosavybės teisė į 490,6 tūkst. ha žemės plotą, iš jų 354,1 tūkst. ha grąžinta natūra ir ekvivalentine natūra, teisiškai įregistruota 273 tūkst. ha privačios žemės.[292] Vieno ūkininko žemėnaudą sausio 1 d. vidutiniškai sudarė 8,7 ha.[293]

1995 m. baigti asmeninio ūkio žemės kartografavimo darbai ir pradėtas šios žemės įteisinimas kaip nuosavybės (perduodant vietoje, kur buvo turėta žemė, arba leidžiant pirkti iš valstybės). Pasirengta kompleksinių žemės reformos žemėtvarkos projektų rengimo darbams. Žemės reformą vietoj rajonų (miestų) valdybų ėmė vykdyti apskričių valdytojai ir į jų administracijos sudėtį įeinančios ART.[294] Numatyta, kad piliečiams, praleidusiems nustatytą terminą (iki 1993 m. rugsėjo 10 d.) paduoti prašymus dėl nuosavybės teisės į žemę ir mišką atstatymo, jų pageidavimu neatlygintinai nuosavybėn suteikiamas laisvos valstybinės žemės fondo ar miško plotas arba kompensuojama kitaip, išskyrus pinigais. Nuspręsta nuosavybės teises atstatyti į visą turėtos žemės plotą – iki 80 ha, o už likusią dalį suteikti kompensaciją. Sumažintas valstybės išperkamos žemės plotas.[295] Per metus atkurta nuosavybės teisė į 601,7 tūkst. ha žemės plotą (daugiausia per visą laikotarpį), iš jo 392 tūkst. ha grąžinta natūra ar ekvivalentine natūra, teisiškai įregistruota 411,2 tūkst. ha privačios žemės.[296]

292 *Skausminga pusiaukelė. Žemės privatizavimo apžvalga* // Kauno diena. – 2000. Vasario 17.

293 Lietuvos Respublikos Seimas „*Pažyma apie agrarinės reformos*... (žr. 276 nuorodą). Op. cit.

294 *Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo pakeitimo ir papildymo“* // Valstybės žinios. – 1995. Nr. 53–1295.

295 *Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ pakeitimo ir papildymo* // Valstybės žinios. – 1995. Nr. 50–1226.

296 *Skausminga pusiaukelė. Žemės privatizavimo apžvalga* // Kauno diena. – 2000. Vasario 17.

1996 m. trumpai dirbusi L. Stankevičiaus vadovaujama Vyriausybė įsipareigojo imtis priemonių paspartinti žemės reformą, skirti 50 mln. litų iš valstybės biudžeto kompensuoti už valstybės išperkamą žemę.[297] Priimtas įstatymas dėl Konstitucijos 47 straipsnio pakeitimo, kuriuo leista ne žemės ūkio paskirties žemę įsigyti ir užsienio subjektams.[298] Sausio 1 d. vienam ūkininko ūkiui vidutiniškai teko tik 7,8 ha žemės.[299] Toliau buvo rengiami asmeninio ūkio žemės masyvų prie gyvenviečių ir kompleksiniai žemės reformos žemėtvarkos projektai.

Tačiau dėl politinių pokyčių po Seimo rinkimų (TS(LK) ir LKDP koalicijos atėjimo į valdžią) šie projektai liko neužbaigti. Dėl neapibrėžtos politinės situacijos metų pabaigoje sulėtėjo žemės reforma, atidėtos asmeninio ūkio privatizavimo parengtos bylos. Gruodžio mėnesį Seimas patvirtino G. Vagnoriaus suformuotą Vyriausybę, kuri savo programoje numatė „spartinti žemės reformą, kuo greičiau grąžinant žemę ir mišką jos buvusiems savininkams ir paveldėtojams."[300] Taip pat įsipareigota nustatyti aiškesnę ir greitesnę kompensavimo tvarką, sumažinti žemės matavimo bei planų sudarymo paslaugų kainas. Gruodžio mėnesį, motyvuodamas daugybe reformos trūkumų, Seimas nusprendė laikinai sustabdyti žemės reformą. Nuo 1996 m. pradžios iki šį sustabdymą numatančio įstatymo įsigaliojimo dienos (1997 m. sausio 22 d.)[301] atkurta nuosavybės teisė į 365, 6 tūkst. ha žemės plotą, iš jo 267,7 tūkst. ha grąžinta natūra ar ekvivalentine natūra. 1996 m. teisiškai įregistruota 326,9 tūkst. ha pri-

[297] Lietuvos Respublikos Vyriausybės *Lietuvos Respublikos septintosios Vyriausybės programa.* – 1996 m. kovo 19 d.

[298] *Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio papildymo įstatymas* // Valstybės žinios. – 1996. Nr. 64–1501.

[299] Lietuvos Respublikos Seimas „*Pažyma apie agrarinės reformos...* (žr. 276 nuorodą). Op. cit.

[300] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 – 2000 metų veiklos programa* // Valstybės žinios. – 1998. Nr. 30–796.

[301] *Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų" sustabdymo laikinasis įstatymas* // Valstybės žinios. – 1997. Nr. 6–89.

vačios žemės.[302] 1994–1996 m. už valstybės išperkamą žemę išmokėta 29,4 mln litų.[303]

1997 m. liepos mėn. priimtos naujos įstatymų, reglamentuojančių žemės reformą, redakcijos. Vyriausybės nutarimai paskelbiami rugsėjį ir 1998 m. balandžio mėnesį. Pagrindiniai skirtumai, palyginus su 1991–1996 m. įstatymais: buvo įteisintas didesnio ploto žemės grąžinimas (iki 150 ha); vėl pakeistas pretendentų į žemę eiliškumas; susigrąžinant žemę nebereikalauta piliečių pasirengimo ūkininkauti; leista susigrąžinti net ir užstatytą ne žemės savininkui priklausančiais pastatais žemę (išskyrus gyvenamuosius namus ir visuomeninius statinius); leista grąžinti stambius ežerus bei miškus, žemės plotus su dar neeksploatuojamais naudingųjų iškasenų telkiniais[304], suprojektuotus užstatyti plotus, plotus su gyvulininkystės kompleksais, pramonės įmonių naudojamus plotus.[305] Nuspręsta, kad visi prašymai dėl nuosavybės teisių atkūrimo, paduoti iki 1997 m. sausio 22 d., bet praleidus terminą (1993 m. rugsėjo 30 d.), turi būti patenkinti, jei nuosavybės teisės į šį turtą dar nėra atstatytos kitiems pretendentams. Taip pat nustatyta, kad asmenys, įgavę teisę į nuosavybės susigrąžinimą naujai priimtų įstatymų dėka (o anksčiau jos neturėję), bei asmenys, praleidę terminą, prašymus turi paduoti iki 1997 m. gruodžio 1 d. Praleidę ir šį terminą prašymams paduoti, piliečiai netenka teisės į nuosavybės atkūrimą.

Pretendentų padaugėjo iki 612 tūkst. Žemės reformos darbai ir toliau vykdyti, tačiau ne taip sparčiai: rengta pagalbinė medžiaga ekspertų komisijoms, matuota žemė nuomai. Ženkliai pasikeitė žemės reformos vykdytojų grandis: kaip juridinis asmuo panaikintos ART. Pagrindiniu užsakovu, dirbant žemės reformos darbus, organizatoriumi ir kontrolieriumi tapo apskrities valdytojo administracija. Jos sudėtyje buvo įsteigtas Žemės

[302] *Skausminga pusiaukelė. Žemės privatizavimo apžvalga* // Kauno diena. – 2000. Vasario 17.

[303] *Žemės reforma: artėjama prie pabaigtuvių* // Valstiečių laikraštis. – 2000. Sausio 22.

[304] *Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymas* // Valstybės žinios. – 1997. Nr. 65-1558; 4 ir 6 str.

[305] *Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo pakeitimo įstatymas* // Valstybės žinios. – 1997. Nr. 69-1735; 13 str.

tvarkymo departamentas.[306] Žemės ir miškų ūkio ministerijoje įkurtas Žemėtvarkos ir žemės apskaitos departamentas (vėliau reorganizuotas į Žemėtvarkos ir teisės departamentą o dar vėliau – 2001 m. liepos mėn. – į Nacionalinę žemės tarnybą prie Žemės ūkio ministerijos). Jam pavesta formuoti valstybės žemės fondo valdymo ir žemės reformos politiką, vadovauti reformai, žemėtvarkos ir žemės apskaitos darbams. Įsteigta Žemės ir kito nekilnojamojo turto kadastro ir registro valstybinė įmonė. Žemės reformos darbų vykdyti pakviesti ir privatūs matininkai[307], padidintas darbuotojų skaičius Valstybiniame žemėtvarkos institute ir kitose įmonėse (iš viso iki 900–1000 projektuotojų). Buvusios apylinkės ART teritorijos suskaidytos į 1286 kadastrines vietoves. Nuo 1997 m. sausio 23 d. iki 1998 balandžio 1 d. atkurta nuosavybės teisė į 210,7 tūkst. ha žemės plotą, iš jo 207 tūkst. ha grąžinta natūra arba ekvivalentine natūra.[308] Per 1997 m. teisiškai įregistruota 159,9 tūkst. ha žemės (iš viso nuo reformos pradžios 1,33 mln ha).[309]

1998 m. parengta nauja žemės reformos žemėtvarkos projektų rengimo metodika. Tačiau vis dar vėlavo kai kurių poįstatyminių aktų rengimas. Vietoj žadėtų 50 mln. iš valstybės biudžeto reformos vykdymui skirta 30,8 mln Lt.[310] 1998 m. pretendentų skaičius buvo apie 680 tūkst. Jie siekė atstatyti nuosavybės teises į 3,987 mln. ha žemės. Nuo 1998 m. balandžio 1 d. iki gruodžio 31 d. atkurtos nuosavybės teisės į 230,8 tūkst. ha žemės plotą, iš jo 185,6 tūkst. ha grąžinta natūra arba perduota nuosavybėn. Per 1998 m. teisiškai įregistruota 307,7 tūkst. ha privačios žemės.[311]

[306] *Žemės reforma nebuvo sustojusi* // Valstiečių laikraštis. – 1997. Spalio 18.

[307] *Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo pakeitimo įstatymas* // Valstybės žinios. – 1997. Nr. 69–1735; 16 str. 3 punktas.

[308] *Skausminga pusiaukelė. Žemės privatizavimo apžvalga* // Kauno diena. – 2000. Vasario 17.

[309] *Restitucija ir Konstitucinis Teismas* // Lietuvos aidas. – 1998. Vasario 20.

[310] *Žemės grąžinimo epopėja tęsis ne vienerius metus* // Lietuvos rytas. („Vartai") – 1998. Kovo 26.

[311] *Skausminga pusiaukelė. Žemės privatizavimo apžvalga* // Kauno diena. – 2000. Vasario 17.

Matomas žemės reformos sulėtėjimas per pastaruosius dvejus metus. Liepos 1 d. nuosavybės teisės atkurtos į 55 proc. žemės ploto, nurodyto piliečių prašymuose.[312]

1999 m. priimtose įstatymų pataisose numatyta, kad piliečiams, praleidusiems nustatytą terminą paduoti prašymus dėl nuosavybės teisių į nekilnojamąjį turtą atstatymo (1993 m. rugsėjo 30 d., daliai – 1997 m. gruodžio 31 d.), nuosavybės teisės atkuriamos tik, jei turtas nėra dar grąžintas kitiems pretendentams ir tik jei yra laisvų žemėnaudų. Seimas priėmė rezoliuciją, kurioje įsipareigojo iki 2001 m. visiškai atkurti piliečiams nuosavybės teisę į žemę (šis įsipareigojimas buvo deklaruotas ir Europos Komisijai). Žemės reformos įvykdymas iki 2000 m. spalio 1 d. paskelbtas nacionalinės svarbos uždaviniu.[313] Tačiau iš valstybės biudžeto reformai skirta tik 27,3 mln. Lt, vietoj prašytų 100 mln. (vėliau papildomai skirta dar 30 mln).[314]

1999 m. pasikeitė dvi vyriausybės. A. Kubiliaus vadovaujama Vyriausybė savo programoje, atsižvelgdama į Rusijos krizės poveikį Lietuvos ekonomikai ir šalies biudžetui, nusprendė sumažinti ar perkelti vėlesniam laikui kompensacijų už valstybės išperkamą nuosavybę mokėjimą, „kiek įmanoma spartinti reformą, dar labiau supaprastinant žemės grąžinimo jos savininkams procedūras ir nuosavybės dokumentų įforminimą.“[315]

Gruodžio 26 d. Seimas priėmė įstatymo pataisą, pagal kurią pratęsti kompensacijų mokėjimo terminai: pirmenybę turintiems išmokėti iki 2003 m. rugpjūčio 1 d., o visiems kitiems piliečiams – iki 2009 m. pradžios.[316] Aktyviau rengiami žemės reformos žemėtvarkos projektai. Per metus atkurta nuosavybės teisė į 454,8 tūkst. ha žemės plotą, iš jo 347,0 tūkst. ha grąžinta natūra arba perduota nuosavybėn. Teisiškai įregistruota 339,2 tūkst. ha pri-

[312] Europos komitetas prie LRV. *Lietuvos pažanga rengiantis narystei Europos Sąjungoje nuo 1997 m. liepos mėn. Iki 1998 m. liepos mėn.* – www.euro.lt

[313] *Lietuvos Respublikos Seimo rezoliucija „Dėl žemės reformos“* // Valstybės žinios. – 1999. Nr. 57-1854.

[314] *Žemės reformos pabaiga – muilo burbulas* // Lietuvos rytas. – 1999. Vasario 22.

[315] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999–2000 metų veiklos programa* (1999 m. lapkričio 5 d.)

[316] *Žemės reforma: artėjama prie pabaigtuvių* // Valstiečių laikraštis. – 2000. Sausio 22.

vačios žemės.[317] Birželio 1 d. nuosavybės teisės atkurtos į 59 proc. žemės ploto, nurodyto piliečių prašymuose.[318] 1997–1999 m. už valstybės išperkamą žemę išmokėta 135,2 mln. Lt.[319]

Iki 2000 metų sausio 1 d. nuosavybės teisės atkurtos į 2655404 ha žemės (66,5 proc. piliečių prašymuose nurodyto ploto).[320] Reformai skirta 27 mln. Lt. Pakoreguotas pretendentų į žemę eiliškumas, leista susigrąžinti miestų miškus ir miestų parkus. Nustatyta, kad savivaldos institucijos iki 2001 m. sausio 1 d. turi paruošti miestų teritorijų planavimo dokumentus (detaliuosius planus).[321] Pagal įsipareigojimą iki spalio 1 d. buvo baigti visi žemės reformos žemėtvarkos projektai. Tačiau žemės reforma tuo nebuvo baigta. Metų pabaigoje įvyko Seimo rinkimai. Po jų Lietuvos liberalų sąjungos ir Naujosios sąjungos (socialliberalų) koalicija suformavo Vyriausybę, kurios vadovu tapo R. Paksas. Jos programoje dėl žemės reformos numatyta baigti grąžinti žemę, spartinti žemės reformą; atsisakyti žemės skirstymo pagal paskirtį; įteisinti žemės nuosavybės teises juridiniams asmenims.[322]

2001 m. įvardytas galutinis žemės grąžinimo buvusiems savininkams natūra terminas – 2002 m. liepos 1 d. Reformos darbams iš biudžeto skirta 15 mln. Lt. Iki kovo 1 d. nuosavybės teisės atkurtos į 2,99 mln. ha žemės (77 proc.). Miestuose nuosavybės teisės atkurtos tik 54,5 proc. buvusių savininkų. Kompensacijų mokėjimas sulėtėjo: iš biudžeto tam neskirta jokių lėšų (iš viso poreikiai įvertinti apie 1,2 mlrd. Lt).[323] Neįvykdytos kitos R. Pakso Vyriausybės programoje numatytos priemonės (žemės paskirties panaikinimas, kliūčių įsigyti žemę juridiniams asmenims šalinimas).

[317] *Skausminga pusiaukelė. Žemės privatizavimo apžvalga* // Kauno diena. – 2000. Vasario 17.

[318] Europos komitetas prie LRV. *Lietuvos pažanga rengiantis...* (žr. 312 nuorodą). Op. cit.

[319] *Žemės reforma: artėjama prie pabaigtuvių* // Valstiečių laikraštis. – 2000. Sausio 22.

[320] *Pavėlavusiems teks papurtyti savo kišenes* // Ūkininko patarėjas. – 2000. Sausio 29.

[321] *LR Žemės reformos įstatymas* // Valstybės žinios. – 2000. Nr. 56–1649.

[322] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000–2004 metų veiklos programa* – IXP–39. 2000 11 02.

[323] *Įšalusi žemės rinka nerodo gyvybės ženklų* // Lietuvos rytas. („Vartai") – 2001. Balandžio 2.

Metų viduryje LSDP ir Naujoji sąjunga (socialliberalai) suformavo naują Vyriausybę, vadovaujamą A. Brazausko. Programoje numatyta užbaigti atkurti nuosavybės teises, parengti palankią teisinę bazę žemės rinkai plėtotis.[324] Terminas savivaldos institucijoms parengti miestų teritorijų planavimo dokumentus (detaliuosius planus) pratęstas iki 2002 m. liepos 1 d.[325] Nustatyta galutinė data visiems pretendentams pateikti prašymus dėl nuosavybės teisių atkūrimo – 2001 m. gruodžio 31 d.[326] Iki kovo 1 d. iš viso gauta 694,2 tūkst. prašymų dėl nuosavybės teisių atstatymo į 4,06 mln. ha žemės plotą.

A. Brazausko Vyriausybės veiklos metu vėl paaštrėjo nesutarimai tarp Seimo daugumos ir opozicijos (TS(LK) dėl prioritetų suteikimo atskiroms visuomenės grupėms (buvusiems žemės savininkams bei nuomininkams) atkuriant nuosavybės teises į nekilnojamąjį turtą. Svarbiausias jų – dėl paskutinių Piliečių nuosavybės teisių į nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo pataisų (2001 m. gruodžio 20 d.), kurios buvo priimtos tik Seimo daugumos balsais (prieštaraujant ne tik opozicijai, bet ir Vyriausybei). Šiomis pataisomis nuomininkams suteikta galimybė privatizuoti jų užimamą gyvenamąjį plotą grąžintinuose namuose, t.y. teisėti savininkai negalės natūra atgauti jiems priklausančių pastatų, jeigu juose gyvena nuomininkai, net ir tuo atveju, jei nuosavybės teisės jau buvo atkurtos.[327]

Šias pataisas vetavo Prezidentas, tačiau Seimo dauguma atmetė šį veto. Jas taip pat aštriai kritikavo Seimo opozicija, kurios atstovai kreipėsi į Konstitucinį Teismą. 2002 m. Seimas priėmė keletą pataisų, kurios sušvelnino apribojimus susigrąžinti turtą, bet nuomoninkų teisės privatizuoti grąžintiną turtą nepanaikino. Šių pataisų priėmimas vėl sulėtino žemės reformą, kadangi atsižvelgiant į priimtas įstatymo pataisas, tapo būtina

[324] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001–2004 metų programa.* – IXP–874. 2001 07 07.

[325] *LR žemės reformos įstatymas* // Valstybės žinios. – 2001. Nr. 71–2524.

[326] *LR piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymas* // Valstybės žinios. – 2001. Nr. 71–2518.

[327] *Seime buvo pakvipę muštynėmis. Dešinieji kaltino kairiuosius padarius bjaurų nusikaltimą* // Lietuvos rytas. – 2001. Gruodžio 21.

keisti kitus teisės aktus (kompensacijų skyrimo tvarką ir kt.). Be to, Prezidentas kreipėsi į Vyriausybės vadovą, kad pastarasis palauktų Konstitucinio Teismo sprendimo prieš imdamasis įgyvendinti Seimo priimtas įstatymo pataisas.

4.2 Nesėkmingo įgyvendinimo požymiai

Apibendrinant žemės reformos apžvalgą, galima teigti, jog žemės reforma truko gerokai ilgiau, nei buvo planuota pradžioje. Reformos trukmė, o tiksliau nuolatinis vėlavimas bei terminų atidėjimas, yra pagrindinis nesėkmingo politikos įgyvendinimo požymis.

Antras reformos trūkumų požymis – interesų grupių (ypač buvusių žemės savininkų ir dabartinių nuomininkų) nepasitenkinimas nuosavybės teisių į žemę atstatymo eiga, nors visiškai išvengti interesų konflikto šiuo atveju turbūt buvo neįmanoma.

Trečias nesėkmingo ekonominių žemės reformos tikslų įgyvendinimo požymis – menkas žemės ūkio produktyvumo augimas ir nekonkurencingi ūkiai bei paskutiniais derybų dėl narystės ES metais pakeista LR Vyriausybės pozicija dėl pereinamojo laikotarpio žemės ūkio paskirties žemės pardavimo užsieniečiams.

Taigi iškelti žemės reformos tikslai iki šiol neįgyvendinti. Nuosavybės teisių į žemę natūra atstatymas 2002 m. pradžioje buvo įgyvendintas 79 proc., o galutinis terminas – 2002 m. liepos 1 d. Kompensacijos mokėtos vangiai. Iki 2000 m. tebuvo išmokėta 164,8 mln. Lt. Manoma, jog dar reikia apie 1,2 mlrd. Lt. Pirmumo teisę turintiems pretendentams kompensacijos turi būti išmokėtos iki 2003, o paskutiniams – iki 2009 m. Mieste nuosavybės teisės atstatytos tik 54,5 proc. pretendentų. Taigi galima manyti, jog reforma bus baigta ne anksčiau kaip 2009 metais.

Nepavyko sukurti sąlygų konkurencingo žemės ūkio plėtrai, Lietuvoje 2001 m. tebevyravo smulkūs ūkiai, Lietuvos žemės ūkio produktyvumas buvo pastebimai mažesnis nei ES, žemės ūkio veikla buvo saugoma didesniais nei vidutiniai importo apribojimais, o derybos dėl žemės ūkio reikalų stojant į Pasaulio prekybos organizaciją bei derantis su ES sukėlė

daugiausia konfliktų Lietuvos vidaus politikoje.[328] Nors žemės reformos trūkumai yra tik viena iš lėtos Lietuvos žemės ūkio reformos priežasčių, ji per 10 metų nepasiekė keltų ekonominių tikslų.

Suprantama, jog vykdant tokio didelio masto reformą, būtinas laikas, ir iš dalies lėtesnę nei planuota nuosavybės teisių grąžinimo eigą galima paaiškinti nevisiškai pagrįstais išankstiniais lūkesčiais. Tačiau vien jais negalima paaiškinti nesėkmingo žemės reformos įgyvendinimo. Toliau žemės reformos įgyvendinimas analizuojamas įvertinant kiekvieno iš šioje knygoje naudojamų šešių politikos įgyvendinimo veiksnių poveikį reformos eigai.

4.3 Įgyvendinimo įvertinimas

4.3.1 Aiškūs politikos tikslai ir prioritetai

Nors pagrindinės partijos Lietuvoje sutarė dėl bendrų žemės reformos tikslų – įgyvendinti Lietuvos piliečių teisę į žemės nuosavybę ir sudaryti sąlygas plėtoti žemės ūkio veiklą, tačiau skyrėsi jų požiūris į reformos prioritetus ir sąlygas. Skirtingos partijos ir jų formuojamos vyriausybės, atkurdamos nuosavybės teises, teikė ir tebeteikia pirmenybę skirtingoms visuomenės grupėms (TS(LK) svarbiau buvo restitucija ir buvusių savininkų interesai, LDDP svarbesniu tikslu laikė senų ekonominių struktūrų žemės ūkyje reorganizavimą, naujų sukūrimą bei žemės nuomininkų interesus). Todėl pasikeitus vyriausybėms, keitėsi reformos vykdymo tvarka. Kartais net buvo laikinai sustabdomas reformos įgyvendinimas.

Partiniai skirtumai žemės reformos prioritetų atžvilgiu ypač ryškūs analizuojant 1991–1992, 1996–2000 m. vyriausybę formavusios dešiniųjų pažiūrų TS(LK), TS(LK) ir LKDP koalicijos bei 1992–1996 m. daugumą

[328] Plačiau apie ES ir Vidurio bei Rytų Europos šalių žemės ūkio ekonominius rodiklius žr. Pouliquen, *A. Competitiveness and farm incomes in the CEEC agri-food sectors.* / Implications before and after accession for EU markets and policies. October 2001. Europos Komisijos interneto puslapis. – www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/ceeccomp. Lietuvos žemės ūkio reformą taip pat išsamiai analizuoja Pasaulio banko studija, skirta Lietuvos pasirengimui narystei ES: *Lithuania: Country Economic Memorandum* / Revenga, A. (ed.) Volumes I and II. – Washington D.C.: World Bank, 2002.

Seime turėjusios kairiųjų pažiūrų LDDP nuostatas. Pirmuoju TS(LK) valdymo laikotarpiu buvo būdinga tokia reformos motyvacija: „išlikusio nekilnojamojo turto grąžinimo buvusiems savininkams ar jų įpėdiniams procesas yra moralinis pagrindas. Lietuvai reikšmingas gali būti tik visiško nuosavybės grąžinimo procesas."[329] Buvo teigiama, kad „žemės reforma bus vykdoma nuosekliai, dirbtinai neardant ūkių."[330]

1992 m., pasikeitus daugumai Seime, pasikeitė ir reformos orientacija. Tai gerai iliustruoja naujosios daugumos atstovo M. Pronckaus teiginys, jog dešiniųjų valdymo laikotarpiu „žemės ūkio reformos nebuvo ir nėra. Vietoj reformos vyko tik stichinis žemės grąžinimas savininkams."[331] Reformos prioritetu tapo „padarytų klaidų ištaisymas". Tokio požiūrio pagrindu svarbiausi įstatymai, reglamentuojantys žemės reformos vykdymą, buvo pakeisti. Svarbiausias pakeitimas – asmeninio ūkio žemė privatizuojama pirmiausia.[332]

TS(LK) tokią politiką įvertino kaip „žmogaus teisių, Lietuvos Konstitucijos ir restitucinių įstatymų pažeidimą."[333] Pavyzdžiui, TS(LK) suvažiavime 1993 m. gruodžio 12 d. buvo priimta rezoliucija „Dėl LDDP užsimoto žemės ir kito turto negrąžinimo", kurioje išreikštas nepasitenkinimas LDDP žingsniais, suformavus A. Šleževičiaus Vyriausybę. Labai panaši yra ir LDDP 1995 m. rezoliucija „Dėl Tėvynės sąjungos konservatorių partijos ir Gedimino Vagnoriaus veiksmų naikinant Lietuvos žemės ūkyje sukurtą turtą ir kaimo ekonominį potencialą"[334], kurioje smerkti dešiniųjų vyriausybės veiksmai 1991–1992 metais.

Po 1996 m. Seimo rinkimų įvykiai pasikartojo. Sugrįžę į valdžią TS(LK), sudarę koaliciją su LKDP, iš esmės reformavo vykdomą politiką. Dėl to Vyriausybė net pusei metų sustabdė įstatymų galiojimą motyvuodama jų netobulumu. Tokio žingsnio motyvu tapo tai, kad „reforma

[329] *Visiems viską ar niekam nieko?* // Lietuvos aidas. – 1991. Balandžio 5.

[330] *Žmogaus ir valstybės interesų suderinimas* // Žemės ūkis. – 1994. Nr. 2. P. 3.

[331] Ibid.

[332] Ibid. P. 4

[333] *Žemės reformos problemos* // Tiesa. – 1994. Sausio 12.

[334] *Laikas pasikeitė, o kolūkių ilgesys liko* // Lietuvos aidas. – 1995. Liepos 12.

vyks sparčiau."[335] 1997 m. sausio 16 d. priimtas TS(LK) sprendimas laikinai sustabdyti įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų" galiojimą. Naujieji įstatymai buvo parengti tik liepos mėnesį. Nors tokie pakeitimai, pasikeitus vyriausybėms, buvo motyvuojami ankstesnės vyriausybės klaidų taisymu, bet jie stabdė reformos eigą ir komplikavo sėkmingą tikslų pasiekimą.

Taip pat ne kartą buvo keičiama galutinė prašymų pateikimo data, reformos objektas (žemės statusas ir dydis), kompensavimo sąlygos. Nuosavybės teisių atkūrimas vyko įvairiomis formomis: žemės grąžinimu natūra, ekvivalentine natūra, suteikiant kompensacijas (pinigais, mišku, akcijomis ir t.t.). Didžiausi konfliktai kilo dėl to, kiek valstybė pasilieka žemės savo reikmėms (t.y. ją išperka iš buvusių savininkų) ir koks turi būti pretendentų eiliškumas. LDDP laikėsi nuostatos, kad pirma turi būti privatizuojama asmeninio ūkio žemė, TS(LK) – kad pirmiausia turi būti grąžinta žemė buvusiems savininkams.

Reformos metu keičiantis vyriausybėms, keitėsi ir jos vykdymo institucinė struktūra. Pavyzdžiui, pirmiausia reformą vykdė agrarinės reformos tarnybos ir rajonų privatizavimo komisijos bei keletas kitų institucijų. Vėliau minėtos dvi institucijos buvo panaikintos arba reformuotos. Institucinė struktūra buvo keista ir vėliau, pavyzdžiui, keletą kartų reformuojant Žemės ūkio ministerijos struktūrą ir padalinius, atsakingus už žemės reformos priežiūrą, ir yra pagrindo manyti, jog kai kurie institucinės struktūros koregavimai buvo atlikti mokantis iš politikos įgyvendinimo klaidų ir nustatant aiškesnį funkcijų pasidalijimą (žr. toliau apie institucinę reformos vykdymo struktūrą).

Sutarimas dėl prioritetų ir įgyvendinimo priemonių savaime nėra viešosios politikos tikslas ir tokių esminių reformų, kokias pastarąjį dešimtmetį vykdė Lietuvos vyriausybės, metu sunkiai pasiekiamas. Sutarimas tarp skirtingų ideologinių pakraipų partijų dažniau yra sunkiai tikėtinas, o įgyvendinimo priemonių kaita gali būti natūrali reakcija į besikeičiančias ekonomines ir kitas aplinkos sąlygas bei mokymasis iš ankstesnių klaidų (žr. toliau). Taigi sutarimas dėl politikos tikslų tarp skirtingų partijų paprastai yra sunkiai tikėtinas, o politikos tęstinumas ir stabilumas savaime taip pat nėra sėkmingo įgyvendinimo sąlygos.

[335] *Reformos vyks sparčiau* // Valstiečių laikraštis. – 1997. Lapkričio 22.

Vis dėlto žemės reforma yra būtent toks politikos įgyvendinimo atvejis, kada būtų galima pagrįstai tikėtis esminio sutarimo tarp skirtingų ideologijų partijų dėl reformos prioritetų ir priemonių. Ši reforma yra svarbi priemonė siekiant ir teisingumo, ir ekonominio efektyvumo tikslų, kurią būtų galima pavadinti „viešąja gėrybe", sudarančia pagrindą privačių gėrybių kūrimui ateityje. Kitaip sakant, ši reforma yra sisteminė reforma ir todėl šiuo atveju galima būtų tikėtis skirtingų partijų sutarimo, kurio sunku būtų laukti kasdienių ekonomines gėrybes perskirstančių programų atveju.

Tačiau, kaip rodo anksčiau pateikta žemės reformos eigos apžvalga, skirtingos vyriausybės nesutarė dėl reformos prioritetų ir įgyvendinimo priemonių. Sutarimo trūkumas, politiniai motyvai ir iš dalies mokymasis iš klaidų sąlygojo institucinės politikos įgyvendinimo struktūros kaitą. Visa tai sukūrė politinį neapibrėžtumą ir stabdė reformos eigą.

4.3.2 Tinkama priežastinė teorija

Svarbiausiu priežastiniu ryšiu žemės reformos atveju galima laikyti reformos priemonių adekvatumą siekiamiems tikslams – teisių atstatymui ir sąlygų plėtoti žemės ūkio gamybą sukūrimui. Tinkamų priemonių pasirinkimo iškeltiems tikslams įgyvendinti klausimas žemės reformos atveju aktualus įgyvendinant ir etinius, ir ekonominius (efektyvumo) tikslus.

Norint atstatyti nuosavybės teises į žemę (turėtą privačią nuosavybę), galima rinktis įvairias priemones: nuo turėtų žemės sklypų grąžinimo iki piniginės kompensacijos. Reformos metu buvo taikytos skirtingos priemonės, tačiau galima teigti, jog ir teisių atstatymas į nekilnojamąjį turtą, ir piniginės kompensacijos padeda įgyvendinti „teisingumo atstatymo" tikslą. Pagrindiniai konfliktai čia kilo daugiau dėl eiliškumo, o ne dėl pasirenkamų priemonių.

Ne mažiau, o gal ir labiau sudėtingas yra tinkamų priemonių pasirinkimas siekiant ekonominių reformos tikslų. Nors vykdant tokią didžiulę reformą, veikia daug kitų svarbių veiksnių ir sunku išvengti klaidų, galima teigti, jog pagrindiniai netinkamo priežastinio ryšio požymiai reformos pradžioje buvo labai ribotas grąžinamos žemės dydis, disponavimo žeme apribojimai bei vėlyvas draudimo įsigyti žemę užsienio subjektams panaiki-

nimas (ir iki šiol tebegaliojantis draudimas užsienio asmenims bei Lietuvos juridiniams asmenims įsigyti žemės ūkio paskirties žemę). Be to, tik 1997 m. buvo sudarytos sąlygos žemės matavimo darbus vykdyti ir privatiems matininkams. Galiausiai prekybą žeme ir jos produktyvų naudojimą taip pat labai riboja galiojančios administracinės procedūros, jų trukmė ir kaina.

Tikėtina, jog šie apribojimai sulėtino pagrindinių žemės reformos tikslų įgyvendinimą (ypač sąlygų efektyvaus žemės naudojimo ir konkurencingos žemės ūkio veiklos plėtojimui sudarymą).

4.3.3 Institucinė politikos įgyvendinimo struktūra

Žemės reformos struktūra buvo sudėtinga ir nestabili. Ją įgyvendinant, dalyvavo daug įvairių administracinių lygių institucijų, jų skaičius ir funkcijos buvo ne kartą keičiamos reformos metu, ypač pasikeitus vyriausybėms.

Reformos pradžioje reikėjo parengti įstatyminį žemės reformos pagrindą. Pagrindiniai teisės aktai buvo Žemės reformos įstatymas ir įstatymas „Dėl piliečių teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“. Kad šie įstatymai realiai galiotų, reikėjo nemažai papildomų teisės aktų: a) reikėjo pakeisti Konstitucijos 47 straipsnį, draudžiantį parduoti žemę užsieniečiams ir juridiniams asmenims; b) reikėjo priimti Žemės įstatymą, Žemės nuomos įstatymą, kuriais nustatytas žemės teisinis statusas; c) Vyriausybė savo nutarimais turėjo nustatyti kompensacijų mokėjimo tvarką, terminus, pavesti Žemės ūkio ministerijai (ŽŪM) paruošti matininkų nuostatus, žemėtvarkos darbų metodiką ir pan.; d) žemės ūkio ministras savo įsakymu pavesdavo atitinkamoms žinyboms parengti reikalingus dokumentus; e) norint reglamentuoti tiesioginį darbą kadastrinėse vietovėse, apskrities valdytojas turėjo nustatyti žemėtvarkos darbų grafiką, tvirtinti projektus, pateikti medžiagą apie valstybės išperkamus plotus ir pan.; f) taip pat reikėjo parengti taisykles, nustatančias dokumentų naudojimą ir saugojimą, bei numatyti kitus dalykus. Be to, pakeitus pagrindinių reformą reglamentuojančių įstatymų nuostatas, dažnai reikėjo keisti poįstatyminius teisės aktus.

Į reformos įgyvendinimą buvo įtraukti Seimas, Vyriausybė, ministerijos, jų departamentai, apskrities valdytojo administracija, ir reformos sėk-

mė priklausė nuo šių institucijų darbo koordinavimo. Toliau pateikiama pagrindinių dalyvaujančių institucijų funkcijų ir jų koregavimo apžvalga.

Žemės reformai vadovavo Žemės ūkio ministerija ir jos padaliniai: Žemės tvarkymo departamentas, vėliau Žemėtvarkos ir teisės departamentas, Nacionalinė žemės tarnyba. Nuo laiku šių institucijų priimtų sprendimų (pvz., žemėtvarkos projektų rengimo metodikos parengimo) tiesiogiai priklausė visos reformos sparta.

1997 m. ŽŪM buvo aiškiai įvardyta kaip kontroliuojanti institucija – taip sumažėjo painiavos, kas už ką atsakingas. 1998 m. joje buvo įkurtas Kontrolės skyrius.[336] Tačiau iki ŽŪM vaidmens sustiprinimo svarbų vaidmenį vykdant žemės reformą atliko agrarinės reformos tarnybos (ART). 1991 m. buvo įkurtos 427 apylinkių ART. Jas paprastai sudarydavo 3–5 asmenys. ART buvo atsakingos už piliečių prašymų susigrąžinti žemę registravimą, jų analizę ir sprendimų dėl jų tenkinimo projektų parengimą. Nuo šių tarnybų darbo spartos ir bešališkumo tiesiogiai priklausė reformos tempai. 1995 m. ART buvo reorganizuotos ir įtrauktos į atitinkamos apskrities valdytojo administraciją, o 1997 m. kaip juridinis asmuo visai panaikintos.

Nuo reformos pradžios svarbų vaidmenį atliko matininkai. Jie rengė žemės reformos žemėtvarkos projektus. Kartu su ART sprendė piliečių prašymų atgauti žemę patenkinimo klausimus (iki 1994 m.). Iki pat 1997 m. žemės matavimo, kartografavimo, nuosavybės dokumetų parengimo darbus atliko Valstybinis žemėtvarkos institutas (VŽI). Tik nuo 1997 m. tokius darbus atlikti leista ir privatiems matininkams. Tai paspartino reformos vykdymą.

Nuo 1995 m. apskrities valdytojai kartu su apskrityse esančiomis ART tapo pagrindiniais reformos vykdytojais. Jie tvirtino suderintus žemės reformos projektus, nagrinėjo piliečių skundus, priėmė sprendimus grąžinti, perduoti, suteikti nuosavybėn neatlygintinai ar parduoti žemę. Apskričių administracija ėmė valdyti žemės reformos lėšas, spręsti kompensacijų klausimus. Apskričių administracijose buvo įsteigti žemės tvarkymo departamentai, kuriuos sudarė tos apskrities rajonų ir miestų žemėtvarkos skyriai. Apskrities viršininkui tiesiogiai pavaldus žemės tvarkymo departamento direktorius vadovavo savo apskrities rajonų žemėtvarkininkams.

[336] *Žemės reforma: artėjama prie pabaigtuvių* // Valstiečių laikraštis. – 2000. Sausio 22.

1997 m. buvo nuspręsta, kad apskričių valdytojų priimtus sprendimus dėl žemės grąžinimo ar privatizavimo gali panaikinti tik teismas. Taip buvo reaguota į paplitusią praktiką „ieškoti teisybės“ įvairiose politiką formuojančiose ir įgyvendinančiose institucijose (ŽŪM, Seimas, Prezidentūra ir kt.). Apskrities valdytojui tapus reformos vykdytoju ir žemėtvarkos darbų užsakovu, reformos vykdymo struktūra tapo skaidresnė, aiškesni atskaitomybės ryšiai.

Žemės reformos įgyvendinimui svarbų poveikį darė ne tik įgyvendinančių institucijų funkcijų pasidalijimas ir veikla, bet ir kitos, pavyzdžiui, politiką formuojančios institucijos. Svarbų vaidmenį vaidino Seimo Agrarinis komitetas. Jis analizavo, rengė ir teikė įstatymų pataisas. Dėl kai kurių įstatymų vėlavimo trūko aiškumo reformai, o tai ilgino jos trukmę. Pavyzdžiui, Žemės nuomos įstatymas įsigaliojo tik 1994 m. pradžioje, Žemės įstatymas buvo priimtas taip pat tik 1994 m. balandžio mėn., t.y. praėjus beveik trejiems metams nuo reformos pradžios. Kol nebuvo priimti minėti įstatymai, buvo neaiškios disponavimo žeme tvarka ir teisės. Panašų poveikį reformos eigai darė ir Vyriausybė, nuo kurios tiesiogiai priklausė priimtų įstatymų įgyvendinimas, nes jų sėkmingam realizavimui reikėdavo nemažai poįstatyminių aktų. Kai kurių nutarimų vėlavimas, pavyzdžiui, kompensacijų išmokėjimo tvarkos nustatymas, stabdė reformą.

Galiausiai, svarbų vaidmenį vykdant žemės reformą, atliko Konstitucinis Teismas, kuris aiškino, ar įstatymų nuostatos atitinka LR Konstituciją. Tai gerino šių nuostatų kokybę. Tačiau ir pagrįstų skundų nagrinėjimas lėtino pačią reformą, kadangi prieš priimant naujas įstatymų pataisas, paprastai buvo laukiama, kokius nutarimus priims Konstitucinis Teismas. Be to, Konstituciniu Teismu ne kartą pasinaudojo opozicijoje esančios partijos, protestuodamos prieš Vyriausybės sprendimus koreguoti žemės reformos prioritetus ir jos įgyvendinimo priemones.

Keičiantis institucinei reformos vykdymo struktūrai, keitėsi ir kontroliuojančios bei politikos įgyvendinimą prižiūrinčios struktūros bei jų tarpusavio ryšiai. 1991 m. numatyta, kad priežiūros funkciją turi atlikti Agrarinės reformos komisija ir ŽŪM. Nuo 1994 m. tai ėmė daryti pati Vyriausybė ir ŽŪM, nuo 1995 m. – tik Vyriausybė. 1997 m. kontroliuojančia institucija vėl įvardinta ŽŪM. 1998 m. buvo įkurtas Kontrolės skyrius prie Žemėtvarkos ir teisės departamento. 2000 m. ši funkcija priskirta

Žemėtvarkos ir teisės departamentui. Tačiau po 2001 m. įstatymų pataisų vėl tapo neaišku, kas kontroliuoja reformos eigą. Nustatyta, kad šią funkciją atlieka Vyriausybės įgaliota institucija. Toks dažnas reformą kontroliuojančios institucijos keitimas mažino visos reformos skaidrumą.

Taigi dėl tokio didelio teisės aktų bei dalyvaujančių institucijų skaičiaus žemės reformos reglamentavimas ir vykdymas tapo sudėtingas ir painus. Kiekviena nauja į reformą įtraukta institucija turėjo pirmiausia per trumpą laiką susiorientuoti, kokios jos funkcijos, kaip jos susijusios su kitų institucijų funkcijomis. Reformos įgyvendinimui, dažnai lydimam visuomenės nepasitenkinimo, reikėjo ir politinių įgūdžių, ir patirties, kurią sunkino dažna vykdytojų kaita. Mokymasis iš klaidų taip pat stabdė reformos eigą, ypač kai jis tapdavo tik strateginiu argumentu naujos Seimo daugumos rankose, keičiant įgyvendinančių institucijų vadovus.

Skaidrumo ir atskaitomybės trūkumas sudarė palankias sąlygas piktnaudžiavimui ir korupcijai, kurie buvo atskleisti pastaraisiais metais. Pavyzdžiui, 2001 m. lapkričio 15 d. buvo suimta Vilniaus apskrities viršininko administracijos Vilniaus žemėtvarkos skyriaus specialistė A. Žliobaitė, kaltinama piktnaudžiavimu tarnyba, kyšio paėmimu ir tarnybiniu suklastojimu. Įtariama, kad rengdama nuosavybės teisės atkūrimo į žemės sklypus sprendimų projektus, ji pažeidinėjo nustatytą tvarką, klaidino savo viršininkus ir už tai gavo kyšius.[337] Sklandų reformos procesą dar labiau apsunkino dažnas teisės aktų keitimas ir institucinės reformos vykdymo struktūros koregavimas.

4.3.4 Ištekliai

Ištekliai, kuriais disponavo pagrindiniai veikėjai, priklausė nuo politinės padėties ir teisės aktais apibrėžtų įgaliojimų. Seimo rinkimus laimėjusi partija įgaudavo formalią teisę priimti sprendimus ir savaip pakreipti žemės reformą. Partija ar partijų koalicija, turinti daugumą Seime, suformuodavo Vyriausybę, paskirdavo apskričių valdytojus ir vadovaujančius ŽŪM asmenis. Svarbiausių pareigų vykdymas taip pat suteikė daugiau galimybių naudotis viešumą didinančiomis priemonėmis, ypač žiniasklaida. Pastebėtina tendencija, jog spaudoje daug dažniau pasisakė tuo metu val-

[337] *Po žemės sklypų aferos – į areštinės kamerą* // Lietuvos rytas. – 2001. Lapkričio 16.

džioje esančios partijos šalininkai.[338] Jie paprastai aiškindavo įvairias įstatymų nuostatas, struktūrinius reformą vykdančią grandies pakeitimus ir gynė tų pakeitimų tikslingumą ir naudą.

Opozicinės partijos, neturėdamos galimybių realiai formuoti politiką ir paveikti reformą, dažnai naudojosi teisinėmis priemonėmis. Opozicija jos nuostatų neatitinkančias įstatymų nuostatas apskųsdavo Konstituciniam Teismui. Ji taip pat aktyviai naudojosi žiniasklaida (galima paminėti „Lietuvos aidą", kuriame tam tikrą laiką savo nuostatas propagavo TS(LK)).

Nuo 1997 m. apskričių valdytojų rankose formaliai buvo sutelkti nemaži įgaliojimai. Kaip jau minėta, jie tapo reformos vykdytojais, žemėtvarkos darbų užsakovais ir kontrolieriais. Skundai nepatekdavo į aukštesniąją instanciją, prieš tai jų neapsvarsčius apskrities valdytojui. Iki 1997 m. realią galią turėjo ir VŽI.

Ypač didelį vaidmenį vykdant žemės reformą turėjo (ir tebeturi) finansiniai ištekliai. Šiuo atveju (ir kitaip negu telekomunikacijų reguliavimo politikos atveju) svarbūs ne tik įgyvendinančių institucijų ištekliai – jų veiklos tiesioginis finansavimas bei personalo kvalifikacija – bet ir kompensacijų išmokoms skiriami pinigai. Pastarųjų trūko beveik visos reformos metu. Pavyzdžiui, 1998 m. vietoj žadėtų 50 mln. iš valstybės biudžeto reformai skirta 30,8 mln. Lt[339], 1999 m. vietoj prašytų 100 mln. skirta tik 27,3 mln. Lt, (vėliau papildomai skirta dar 30 mln.).[340] 2000 m. skirta 27 mln., 2001 m. – 15 mln. Lt. Kadangi iš skirtos sumos turi būti padengiami ir ankstesnių metų įsiskolinimai, galima teigti, kad tai gerokai lėtino reformos eigą. Kompensacijoms už valstybės išperkamą turtą dar reikia apie 1,2 mlrd. Lt. Nors Europos Komisijai įsipareigota jas išmokėti iki 2006 m., šis terminas vėliau pratęstas iki 2009 m. Iki 2000 m. išmokėta tik apie 165 mln. litų.[341]

[338] LDDP valdymo laikotarpiu daug kartų spaudoje pasisakė Žemės tvarkymo departamento vadovas P. Aleknavičius, TS(LK) ir LKDP koalicijos valdymo metu – Žemėtvarkos ir teisės departamento vadovas A. Raudonius.

[339] *Žemės grąžinimo epopėja tęsis ne vienerius metus* // Lietuvos rytas. („Vartai") – 1998. Kovo 26.

[340] *Žemės reformos pabaiga – muilo burbulas* // Lietuvos rytas. – 1999. Vasario 22.

[341] *Baigti visi žemės reformos žemėtvarkos projektai* // Žemėtvarka ir melioracija. – 2000. Nr. 4. P. 6.

Finansinių išteklių trūkumas glaudžiai susijęs su aiškių prioritetų stoka, dėl kurios žemės reformai, nepaisant jos svarbos, nebuvo skiriamas stabilus finansavimas, ypač esant įvairioms kitoms politiškai svarbioms programoms (indėlių grąžinimui, stojimo į ES programų finansavimui ir kt.). Išteklių trūkumas tapo ypač svarbia kliūtimi reformos vykdymui po 1998 m. Rusijos ekonominės krizės, apsunkinusios ir Lietuvos biudžeto padėtį bei galimybes finansuoti žemės reformą.

4.3.5 Interesų grupių įtaka

Pagrindinė organizuota interesų grupė yra Žemės savininkų sąjunga. Pasak teisinės komisijos, kuri rengė įstatymą „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų", pirmininko pavaduotojo Z. Juknevičiaus, būtent ši sąjunga buvo aktyvi svarstant visuomenėje įstatymo projektą ir darė spaudimą projekto autoriams.[342] Jos aktyvumą įrodo nemažai straipsnių Lietuvos spaudoje, kuriuose pateikti vykdomos politikos vertinimai (R. Liakas, I. Švarcaitė, P. Puskunigis ir kt.).[343] Žemės savininkų sąjunga daugiausia savo nuomonę reiškė žiniasklaidoje ir daugybėje raštų, rezoliucijų, pareiškimų, adresuotų įvairioms institucijoms. Ne viename įstatyme atsispindėjo šiai sąjungai palankūs sprendimai, ji įvardyta kaip grupė, į kurios interesus reikia atsižvelgti.

Laikinajame įstatyme, kuriuo buvo sustabdytas anksčiau minėto įstatymo galiojimas, buvo numatyta, kad naujai rengiamo įstatymo projekte turėjo būti atsižvelgta į „pagrįstus namų ir žemės savininkų, nuomininkų organizacijų pageidavimus bei pasiūlymus."[344] Sąjungos įtaką valdžios institucijoms įrodo ir 1995 m. vasario 22 d. LRV aiškinamasis raštas, kuria-

[342] *Visiems viską ar niekam nieko?* // Lietuvos aidas. – 1991. Balandžio 5.

[343] *Ar būtina skubėti daryti Konstitucijos pataisą?* // Lietuvos rytas. – 1996. Kovo 12; *Pinigais paremta matininkų ir žemės savininkų draugystė, o gal valstybės palaiminta apgaulė?* // Lietuvos aidas. – 1998. Sausio 7; *Restitucija ir Konstitucinis Teismas* // Lietuvos aidas. – 1998. Vasario 20; *Kada prasidės žemės reforma miestų teritorijose?* // Lietuvos rytas. – 1998. Balandžio 30.

[344] *Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų" sustabdymo laikinasis įstatymas* // Valstybės žinios. – 1997. Nr. 6–89, 3 str.

me teigta, jog naujai siūlomo įstatymo pataisa „atitinka Lietuvos žemės savininkų sąjungos reikalavimus".[345] Pagrindinėmis sąjungos nuostatomis galima laikyti siekį, kad žemė būtų besalygiškai grąžinta visiems savininkams, nesvarbu, kur ji bebūtų, ir tai turi būti padaryta per kuo trumpesnį laikotarpį.[346] Tačiau ne visi su žemės reforma susiję sprendimai buvo palankūs šiai sąjungai.

Kitokius interesus turėjo nuomonininkai, turtą įsigiję sovietinės okupacijos metais. Pradėjus žemės reformą, į dalį įgyto turto nuosavybės teises pareiškė buvę savininkai. Nuomininkai nebuvo susibūrę į kokią nors formalią organizaciją, išreiškiančią jų interesus. Tačiau visos vyriausybės vienaip ar kitaip stengėsi balansuoti tarp Žemės savininkų sąjungos ir jų interesų. Pastarųjų naudai buvo priimtas sprendimas leisti privatizuoti asmeninio ūkio žemę, net jei į tą žemę nuosavybės teises pareiškė buvę savininkai.

Vykdant žemės reformą, tarp pagrindinių veikėjų (interesų grupių, politinių partijų, Vyriausybės) dėl žemės grąžinimo procedūrų, kompensavimo išmokų bei sandorių žeme ir jos naudojimo taisyklių liberalizavimo kilo:

a) konfliktas dėl asmeninio ūkio žemės privatizavimo. Čia gana aiškiai susikirto buvusių žemės savininkų ir asmeninio ūkio žemės nuomininkų interesai. Pastariesiems LDDP valdymo laikotarpiu buvo leista privatizuoti asmeninio ūkio žemę (2–3 ha) nepriklausomai nuo to, ar tą žemę nori susigrąžinti buvę savininkai. Žemės savininkų sąjunga vadovavosi nuostata, kad žemė jiems turi būti sugrąžinta nesvarbu, kur ji bebūtų, ir tai turėjo būti padaryta nedelsiant. Jų argumentas buvo toks, kad žmonėms nereikėjo kurtis svetimoje žemėje.[347] Nedidelis kompromisas buvo padarytas 1997 m., kai nuspręsta asmenims, sutinkantiems grąžinti buvusiems savininkams žemę, leisti pasiimti žemę kitur sklypą padidinant trečdaliu. Tačiau tokiu pasiūlymu pasinaudojo nedaugelis;

[345] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. vasario 22 d. aiškinamasis raštas Nr. 1470 „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų pakeitimo ir papildymo".*

[346] *Žemės reformos problemos* // Tiesa. – 1994. Sausio 12.

[347] *Žemės reformos problemos* // Tiesa. – 1994. Sausio 12.

b) konfliktas tarp buvusių žemės savininkų ir Vyriausybės dėl kompensacijų išmokėjimo. Dar reikia išmokėti apie 1,2 mlrd. Lt. Vyriausybė nevykdė savo įsipareigojimų ir sukėlė žemės savininkų nepasitenkinimą. Paskutinis pavyzdys – įsipareigojimas išmokėti kompensacijas iki 2006 m. (duotas ir ES) nukeltas iki 2009 metų.[348] Kompromisai čia sunkiai pasiekiami, kadangi Vyriausybės veiksmus riboja menkos valstybės finansinės išgalės, kurias pagerinti gali tik sparčiai auganti ekonomika ir surenkami mokesčiai arba išlaidų mažinimas kitose srityse;

c) konfliktas tarp žemdirbių, dažnai atstovaujamų Žemės ūkio rūmų, Žemės savininkų sąjungos, bei įvairių Seime atstovaujamų partijų (ir Vyriausybės) dėl žemės pardavimo užsienio ir juridiniams subjektams. Kliūčių prekybai žeme šalinimo priešininkai aktyviai naudojosi nebaigtos žemės reformos argumentu. Šiuo klausimu išsiskyrė ir įvairių ūkininkų nuomonė (dalis žemės savininkų pasisakė už kuo spartesnį kliūčių žemės pardavimui užsieniečiams pašalinimą), ir skirtingų partijų nuomonės (už pereinamąjį laikotarpį aktyviausiai agitavo keletas Seimo narių, atstovaujančių ūkininkų interesams, prieš pereinamąjį laikotarpį ilgą laiką pasisakė Lietuvos liberalų sąjunga bei TS(LK). Geriausiai organizuotos ūkininkų dalies ir jiems atstovaujančių Žemės ūkio rūmų nuomonė buvo kategoriška: leidimas užsieniečiams įsigyti žemės ūkio paskirties žemę gali būti duotas ne anksčiau, kai bus baigta žemės reforma ir numatyti įvairūs „saugikliai".

Seimas, motyvuodamas būtinybe prisitaikyti prie ES normų, 1996 m. pakeitė LR Konstitucijos 47 straipsnį, suteikdamas užsieniečiams teisę pirkti ne žemės ūkio paskirties žemę. 2001 m. spalio 30 d. Seimui buvo pateikti įstatymų projektai, kuriais numatyta leisti žemės ūkio paskirties

[348] *Žemės reforma: artėjama prie pabaigtuvių* // Valstiečių laikraštis. – 2000. Sausio 22.

[349] Lietuvos Respublikos Seimo 2001 m. spalio 30 d. Konstitucijos 47 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas. – 2001 12 12. – http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps3?Condition=154178; Lietuvos Respublikos Seimo 2001 m. spalio 30 d. Konstitucijos 47 straipsnio antrojoje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybėn subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo pakeitimo įstatymo projektas. – 2001 12 12. – http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps3?Condition=154178

žemę pirkti užsienio fiziniams ir juridiniams asmenims bei Lietuvos juridiniams asmenims.[349] 2001 m. lapkričio 15 d. Seimas pritarė numatytoms pataisoms, numatant įvairius „saugiklius", pavyzdžiui, žemę leista įsigyti tik užsieniečiams, atitinkantiems euroatlantinės integracijos kriterijus.[350]

Tačiau vėliau atviros ūkininkų protesto akcijos spaudimas Seimo nariams, Vyriausybei ir derybininkams su ES, Vyriausybės noras atsižvelgti į šios interesų grupės reikalavimus (ir greičiausiai mėginimas apsisaugoti nuo galimos neigiamos ūkininkų retorikos rengiantis referendumui dėl stojimo į ES), galiausiai nesugebėjimas susitarti dėl Konstitucijos pataisų tarp Seimo pozicijos ir opozicijos sąlygojo pasikeitimą Lietuvos Vyriausybės pozicijoje. Pastaroji, gavusi Seimo daugumos rekomendaciją, 2002 m. viduryje apsisprendė derėtis dėl septynerių metų pereinamojo laikotarpio šalinant kliūtis žemės ūkio paskirties žemės pardavimui užsieniečiams.

Nors rašymo metu dar neaiški derybų su ES bei Konstitucijos pataisos priėmimo baigtis, galima spėti, jog Europos Komisija be didesnių derybų sutiks su Lietuvos pageidavimu taikyti pereinamąjį laikotarpį, o Seimo daugumai pakaks balsų baigiant Konstitucijos keitimo procedūrą. Nors šis klausimas yra tik netiesiogiai susijęs su žemės reformos vykdymu (ir lėta reformos eiga buvo panaudota tik kaip pretekstas pereinamojo laikotarpio taikymui), tačiau tikėtina, jog pereinamojo laikotarpio taikymas neprisidės prie žemės reformos spartinimo ir jos tikslų įgyvendinimo.

Taigi pagrindinės interesų grupės pritarė bendriems žemės reformos tikslams, tačiau nesutarė dėl jos prioritetų. Žemės savininkų sąjunga pasisakė už nuosavybės teisių savininkams ir paveldėtojams atstatymą. Šias nuostatas palaikė TS(LK), kuri po laimėtų rinkimų atitinkamai koreguodavo reformos eigą. Nors nuomininkai nėra taip gerai organizuoti kaip žemės savininkai, tačiau jų interesams pirmenybę teikė kairiosios partijos, pavyzdžiui, LDDP, o vėliau socialdemokratų partija. Vis dėlto atrodo, jog interesų grupių vaidmuo neesminis stabdant reformos eigą (išskyrus netiesiogiai su žemės reforma susijusius klausimus – kliūčių žemės pardavimui šalinimą ir žemės ūkio veiklos reguliavimą).

[350] *Konstitucijos pataisa – su saugikliais* // Lietuvos rytas. – 2001. Lapkričio 16.

4.3.6 POLITINĖS, EKONOMINĖS IR SOCIALINĖS APLINKOS POKYČIAI

Ilgai vykstančiai žemės reformai didelę įtaką turėjo kintančios aplinkos sąlygos, ypač politiniai ir ekonominiai pokyčiai bei jų poveikis šalies biudžetui.

Žemės reformą labiausiai veikė politiniai pokyčiai. Pasikeitus vyriausybę formuojančioms partijoms, dažnai keitėsi ir reformos vykdymo tvarka bei institucinė struktūra. Tai ypač lėtino reformą ir sukūrė neapibrėžtumo atmosferą. Kartu dažna institucinės struktūros ir teisinio reglamentavimo kaita mažino įgyvendinimo skaidrumą ir vykdytojų atskaitomybę, todėl susidarė sąlygos korupcijai ir piktnaudžiavimui. Ekonominių sąlygų pokyčiai, ypač pablogėjusi Lietuvos biudžeto padėtis po Rusijos krizės taip pat sunkino reformą, nes pablogėjo galimybės išmokėti kompensacijas.

Be to, artėjant derybų pradžiai ir vykstant deryboms dėl narystės ES, Europos Komisija kasmet vertino žemės reformos įgyvendinimą. 1998 m. Europos komisija pažymėjo, kad žemės grąžinimas pasistūmėjo į priekį (grąžinta 55 proc.), tačiau iki pabaigos dar likę toli. Siekiant pagreitinti reformos procesą, siūlyta tinkamai įgyvendinti tuometinės Vyriausybės sprendimus. 1999 m. Europos Komisijos teigimu, žemės grąžinimas tęsėsi, tačiau pažangos būta nedaug. Pažangos ataskaitoje įrašytas Lietuvos įsipareigojimas kompensacijas išmokėti iki 2006 m. Komisijos nuomone, didžiausia pažanga padaryta 2000 m., ji teigė, kad „nuosavybės teisės yra gerai apsaugotos ir kad žemės grąžinimas arti pabaigos“. Grąžinta 78 proc. žemės. Tiesa, pažymėta, kad vis dar ribojama užsieniečių teisė pirkti žemės ūkio paskirties žemę Lietuvoje, kad galėtų būti geriau įgyvendinamos įstatymų nuostatos. Paskutinėje, 2001 m., ataskaitoje EK neigiamai įvertino žemės reformos sulėtėjimą, nes per metus grąžinta tik 1 proc. viso norimo susigrąžinti ploto. Bet taip pat pažymėta, kad greičiau priimami sprendimai ir kad Seimas priėmė pataisas, kurios turėtų pagreitinti šį procesą.[351]

Europos Komisijos kritika, išsakoma kasmetiniuose Lietuvos pažangos rengiantis narystei ES vertinimuose, susilaukė atgarsių Lietuvos institucijose. Būtent dėl to 1999 m. Seimas priėmė rezoliuciją, kurioje įsipareigojo Euro-

[351] *1998, 1999, 2000, 2001 Regular Report on Lithuania's progress towards accession.* – http://europa.eu.int/comm/enlargement

pos Komisijai iki 2001 m. visiškai atkurti piliečių nuosavybės teisę į žemę. Žemės reformos įvykdymas iki 2000 m. spalio 1 d. buvo paskelbtas nacionalinės svarbos uždaviniu.[352] Tačiau nepaisant ES spaudimo, prisiimti įsipareigojimai nebuvo vykdomi dėl jau anksčiau minėtų priežasčių, o taip pat dėl to, jog ši sritis tiesiogiai nereglamentuojama ES *acquis* (išskyrus atvejus, kai sudaromos diskriminacinės sąlygos Lietuvos ir ES valstybių narių subjektams), ji tiesiogiai nesusieta su derybomis ir konkrečių skyrių uždarymu, o tik patenka į vieną iš bendrųjų narystės (Kopenhagos) kriterijų.

Išvados

Šiame poskyryje buvo išanalizuotos pagrindinės nesėkmingo žemės reformos įgyvendinimo priežastys. Nepaisant didžiulės politinės ir ekonominės šios reformos svarbos, jos vykdymas iki šiol buvo lėtesnis nei planuota ir sukėlė nemažai prieštaringų diskusijų visuomenėje.

Pagrindinės žemės reformos priežastys: sutarimo tarp politinių partijų dėl reformos prioritetų trūkumas, komplikavęs ir taip sudėtingą institucinę reformos įgyvendinimo struktūrą, dažnai koreguojamą keičiantis vyriausybėms, bei nepalankios aplinkos sąlygos, ribojusios reformos vykdymui skiriamus išteklius. Būtent dėl šių vidaus politikos veiksnių Europos Komisijos spaudimas turėjo tik retorinį poveikį, iki šiol nepavirtusį praktiniais įgyvendinimo sprendimais.

Šis politikos įgyvendinimo atvejis rodo, jog net ir tada, kai galima būtų tikėtis pagrindinių šalies partijų sutarimo dėl politikos įgyvendinimo tęstinumo, esama svarbių politinių paskatų naudoti reformos priemones politiniams motyvams įgyvendinti, o tai sukuria neapibrėžtumą, lėtina reformos eigą ir jos svarbiausių tikslų įgyvendinimą.

Ypač svarbų vaidmenį reformos tęstinumui ir efektyvumui turi jos įgyvendinimo institucinė struktūra. Vykdant tokią reformą, sunku išvengti šios struktūros sudėtingumo bei koordinavimo tarp įvairių administracinių lygių institucijų trūkumų. Šis atvejis rodo, jog gali būti aplinkybių, kai ins-

[352] *Lietuvos Respublikos Seimo rezoliucija „Dėl žemės reformos"* // Valstybės žinios. – 1999. Nr. 57–1854.

titucinę struktūrą naudinga koreguoti mokantis iš ankstesnių klaidų. Tačiau mokymasis iš klaidų šiuo atveju vyko paprastai nurodant kitų vyriausybių padarytas klaidas, o tai teikia pagrindo spėti, jog šiuo argumentu skirtingos partijos naudojosi ne tiek (arba ne tik) norėdamos tobulinti reformos vykdymo struktūrą, kiek siekdamos savo politinių tikslų. Be to, institucinės struktūros koregavimai trikdė reformą, mažino jos skaidrumą ir vykdytojų atskaitomybę.

Vykdant žemės reformą, finansiniai ištekliai turi didesnę svarbą nei kitais šiame darbe analizuojamais atvejais (ir prilyginami nebent finansinių išteklių svarbai uždarant Ignalinos AE). Finansiniai ištekliai reikalingi ne tik įgyvendinančių institucijų veiklai finansuoti, bet ir pačioms kompensacijoms už turėtą nekilnojamąjį turtą. Išteklių trūkumą dar labiau apsunkina kiti konkuruojantys ilgalaikiai politiniai projektai (pvz., indėlių kompensavimas) ir biudžeto išteklių trūkumas, ypač 1998–1999 m. pablogėjus šalies ekonominei situacijai.

Interesų grupės šiuo atveju neturėjo esminio savarankiško poveikio politikos įgyvendinimo eigai, išskyrus pagrindinį konfliktą dėl žemės ūkio paskirties žemės pardavimo užsieniečiams, kuris tik netiesiogiai susijęs su žemės reforma. Tačiau šių grupių spaudimas veikė politines partijas, kurios dažnai naudojosi jų argumentais keisdamos reformos įgyvendinimo eigą ir sąlygas. Norint išsamiai įvertinti interesų grupių, o tiksliau atskirų piliečių poveikį politikos įgyvendinimui, reikėtų detaliau išanalizuoti teismuose nagrinėtų bylų dėl teisių į nekilnojamąjį turtą atkūrimo baigtį ir teismų sprendimų poveikį politikos įgyvendinimo koregavimui.

Nuosavybės teisių atkūrimas ir nuosavybės klausimas apskritai nepatenka į ES teisės sritį, o sandoriai įvairiomis nuosavybės formomis reglamentuojami tik tiek, kiek tai susiję su nediskriminacijos principo valstybių narių asmenims taikymu. Todėl ES įtaka galėjo būti tik netiesioginė, kuri akivaizdžiausia metinėse Europos Komisijos ataskaitose. Būtent ši išsakyta kritika paskatino Seimo narius ir Vyriausybę skirti daugiau dėmesio žemės reformos spartinimui. Tačiau esminių praktinių politikos įgyvendinimo pokyčių tai nesukėlė. Dar daugiau – tikėtina, jog ateityje augant poreikiui kuo geriau panaudoti ES fondus, kofinansavimui tinkamos programos tiesiogiai konkuruos dėl biudžeto išteklių, kurie bus reikalingi reformai užbaigti.

5. SAULĖTEKIO KOMISIJOS VEIKLA

5.1 Trumpa apžvalga

Po Rusijos ūkio krizės pablogėjus Lietuvos verslo padėčiai ir šalies biudžeto situacijai, Vyriausybė ėmė daugiau dėmesio skirti verslo sąlygoms. Saulėtekio komisija buvo suformuota siekiant įgyvendinti LR Vyriausybės strateginį prioritetą dėl ūkio augimo ir verslo sąlygų gerinimo.

Tačiau šios komisijos įkūrimas nebuvo pirmasis bandymas gerinti verslo sąlygas. Pavyzdžiui, 1998 m. kovo 27 d. buvo priimtas Vyriausybės nutarimas Nr. 364 „Dėl nuolatinės komisijos klausimams, susijusiems su likusių nereikalingų verslo suvaržymų panaikinimo, nagrinėti sudarymo". Tačiau daugelis šios komisijos pasiūlymų nebuvo įgyvendinta.

Verslo sąlygų gerinimo priemonių priežiūros (Saulėtekio) komisija buvo įkurta ministro pirmininko A. Kubiliaus vadovaujamos Vyriausybės 2000 m. balandžio 3 d. nutarimu Nr. 386 „Dėl verslo sąlygų gerinimo priemonių rengimo". Pagal minėtą nutarimą komisija turėjo organizuoti ir koordinuoti verslo sąlygų gerinimo priemonių rengimą. Komisijoje, kuriai pirmininkavo ūkio viceministras G. Miškinis, dirbo 16 narių (tarp jų šeši viceministrai ir šeši privataus verslo atstovai).

Kitais ūkio ministro įsakymais suformuota 12 laikinųjų darbo grupių atskiroms verslo sąlygų gerinimo problemoms spręsti. Buvo sukurtos mokesčių; muitinės formalumų; žemės įsigijimo; statybų reguliavimo; verslo reguliavimo ir biurokratijos mažinimo; darbo rinkos liberalizavimo; smulkaus ir vidutinio verslo plėtros; eksporto ir užsienio prekybos reguliavimo; nuostolingai dirbančių ir nemokių įmonių restruktūrizavimo ir bankroto; kapitalo rinkos aktyvinimo; inovacijų; informatikos ir telekomunikacijos darbo grupės. Jose dirbo valstybės tarnautojai, privataus verslo atstovai, nepriklausomi ekspertai, mokslo ir studijų institucijų specialistai, iš viso apie 160 žmonių. Verslo atstovų dalyvavimas darbo grupėse leido naudoti „iš apačios į viršų" siūlymų teikimo modelį formuluojant konkrečius verslo sąlygų gerinimo siūlymus.

Minėtame Vyriausybės nutarime buvo numatyta pasiūlymų rengimo ir įgyvendinimo procedūra. Darbo grupės turėjo nustatyti problemas ir pasiūlyti jų sprendimo priemones. Priežiūros komisija turėjo svarstyti darbo grupių pasiūlytus priemonių planus ir siūlyti ūkio ministrui teikti juos Vyriausybės Strateginio planavimo komitetui. Strateginio planavimo komitetas, sudarytas iš ministro pirmininko ir keturių ministrų, turėjo svarstyti ir tvirtinti problemų sprendimo priemones. Patvirtintas priemones ūkio ministras turėjo teikti Vyriausybės posėdžiui. Kad priemonės būtų įgyvendintos, turėjo būti duodami atitinkami pavedimai viešojo administravimo įstaigoms konkretiems teisės aktų projektams arba jų pataisoms rengti.

Po 2000 m. Seimo rinkimų nauja R. Pakso Vyriausybė 2001 m. sausio 29 d. priėmė nutarimą Nr. 100 „Dėl verslo sąlygų gerinimo ir nereikalingų rinkos suvaržymų panaikinimo priemonių rengimo ir komisijos sudarymo". Šiuo nutarimu buvo atnaujinta darbo grupės sudėtis ir pavesta Ūkio ministerijai patvirtinti komisijos reglamentą bei sudaryti naujas darbo grupes. Nors pasiūlymų rengimo ir įgyvendinimo procedūra iš esmės nepasikeitė, nutarime buvo numatyta, kad ministerijos ir kitos viešojo administravimo įstaigos, rengiančios verslo sąlygų gerinimo priemones, turi paskirti savo „atstovus koordinatorius", atsakingus už toms institucijoms skirtų pavedimų vykdymą.

2001 m. kovo 28 d. ūkio ministro įsakymu atskiroms verslo sąlygų gerinimo ir nereikalingų rinkos suvaržymų panaikinimo problemoms nagrinėti buvo sudarytos 9 naujos darbo grupės, kurios ėmėsi analizuoti ir svarstyti asocijuotų verslo struktūrų siūlymus verslo suvaržymams mažinti. Tai mokesčių; muitinės formalumų; statybų reguliavimo; žemės įsigijimo; darbo rinkos liberalizavimo; nuostolingai dirbančių ir nemokių įmonių restruktūrizavimo ir bankroto; kapitalo rinkos aktyvinimo; informatikos ir telekomunikacijų grupės.

Vėl pasikeitus vyriausybėms, nauja A. Brazausko Vyriausybė 2001 m. spalio 29 d. nutarimu Nr. 1265 „Dėl nuolatinės komisijos verslo sąlygų gerinimo klausimams spręsti sudarymo" sudarė naują nuolatinę komisiją bei pavedė ūkio ministrui paskirti laikinąsias darbo grupes. Nutarime numatyta, kad ministerijų ir kitų viešojo administravimo įstaigų paskirti koordinatoriai turi atsiskaityti komisijai kartą per ketvirtį. Taip pat buvo numatyta, kad komisijos darbą aptarnauja ne Ūkio ministerija, o Vyriausy-

bės kanceliarija. Be to, nutarime papildomai numatyta, kad „ministerijų ir kitų valstybės institucijų atstovai komisijoje atstovauja oficialiai institucijos nuomonei. Su jais suderinti veiksmai ir pakeitimai laikomi ministerijos ar kitos valstybės institucijos oficialia pozicija, kurios nereikia papildomai derinti prieš teikiant projektą Lietuvos Respublikos Vyriausybei svarstyti."

2001 m. lapkričio 27 d. ūkio ministro įsakymu atskiroms verslo sąlygų gerinimo ir nereikalingų rinkos suvaržymų panaikinimo problemoms nagrinėti buvo sudarytos 9 naujos darbo grupės pagal senas ir naujas sritis: mokesčių; tranzito ir muitinės formalumų; statybų reguliavimo ir žemės įsigijimo; įmonių finansavimo instrumentų ir kapitalo rinkos aktyvinimo; informatikos ir telekomunikacijų; viešųjų pirkimų; atsiskaitymų tarp valstybės ir ūkio subjektų; turizmo ir kurortinių miestų plėtros ir įmonių teisines formas reglamentuojančių teisės aktų taikymo darbo grupės.

5.2 Nesėkmingo įgyvendinimo požymiai

Pagal 2001 m. balandžio mėn. ūkio viceministro G. Miškinio pateiktą komisijos veiklos ataskaitą iš 181 komisijos patvirtintų „antrojo saulėtekio" siūlymų arba siūlymų grupių (vienos grupės pateikdavo atskirus siūlymus, o kitos tarpusavyje susijusių siūlymų grupes atitinkamoms problemoms spręsti) visiškai įvykdyta tik 81. 86 siūlymų grupės neįvykdytos, tačiau daugumos įgyvendinimo terminai dar nebuvo pasibaigę ir nemažai priemonių tuo metu svarstyta Seime, Vyriausybėje ir ministerijose.[353]

Siūlymų arba siūlymų grupių įgyvendinimas buvo toks:

- žemės įsigijimo – iš 12 siūlymų grupių neįgyvendintos 2 (dėl derinimo su suinteresuotomis grupėmis ir neatitikimo LR Konstitucijai);
- statybų reguliavimo – 8 iš 16 (dėl svarstymo Seime, techninio projekto derinimo, Priežiūros komisijos pavedimo svarstyti naujai darbo grupei, derinimo su suinteresuotomis institucijomis, netikslingo pasiūlymo);
- nuostolingai dirbančių ir nemokių įmonių restruktūrizavimo ir bankroto – 9 iš 17 (dėl pateikimo Vyriausybei, netikslingumo rengti,

[353] *Valdininkai žada – verslo saulėtekis nušvis* // Verslo žinios. – 2001. Balandžio 23.

naujos įstatymo redakcijos parengimo, derinimo su suinteresuotomis institucijomis, rengiamo projekto, nepakankamų finansinių galimybių);

- muitinės formalumų – 17 iš 38 (dėl pateikimo Vyriausybei, projektų rengimo ir derinimo, netikslingumo vykdyti);
- mokesčių – 6 iš 27 (nes Priežiūros komisija pritarė kelias priemones atidėti, Priežiūros komisijos sprendimu pavesta patobulinti Finansų ministerijai, Priežiūros komisija nusprendė, kad rengti netikslinga);
- kapitalo rinkos aktyvinimas – 3 iš 14 (nes viena siūlymų grupė bus numatyta naujos redakcijos įstatyme, kita priemonių grupė tapo nebeaktuali, o dar kitos priemonės įgyvendinti netikslinga, todėl pavesta grupei pakartotinai apsvarstyti);
- inovacijų – 7 iš 8 (dėl pateikimo Vyriausybei, rengiamos koncepcijos projekto atidėjimo iki 2002 m. pabaigos, netikslingumo rengti);
- informatikos ir telekomunikacijų – 11 iš 15 (siūlymai tapo nebeaktualūs; priemonių įgyvendinimas užtruko dėl viešojo administravimo įstaigų reorganizavimo, pateikta Seimui ir Vyriausybei bei derinimas su suinteresuotomis institucijomis);
- darbo rinkos liberalizavimo – 19 iš 34 (Seimas nepritarė dviems priemonėms, kelios priemonės turėjo būti pateiktos Seimui, kitų priemonių įgyvendinimas buvo derinamas su socialiniais partneriais, kitų priemonių įgyvendinimas bus svarstomas derinant su darbo kodekso projektu, Priežiūros komisija nusprendė, kad vykdyti netikslinga, nes nepritaria Finansų ministerija).

Šie duomenys rodo, kad komisijos ir darbo grupių veikla buvo santykinai produktyvi. Patvirtinta 181 siūlymų grupė, kaip gerinti verslo sąlygas. Tačiau 2001 m. balandžio mėn. duomenimis, daugiau kaip pusė komisijos pasiūlymų ar jų grupių neįgyvendinta. Šiuos duomenis taip pat patvirtina komisijos atstovės ir vienos iš šios iniciatyvos autorių E. Leontjevos nuomonė, kad apie pusantrų metų dirbusi Saulėtekio komisija priėmė apie 200 sprendimų, kaip pagerinti verslo sąlygas, tačiau dauguma jų taip ir liko neįgyvendinta.[354]

[354] *Saulėtekį užgožė biurokratijos brūzgynai* // Lietuvos rytas. – 2001. Spalio 24.

Nepakankamai sėkmingą įgyvendinimą rodo ne tik neįgyvendintų siūlymų skaičius, bet ir verslo savivaldos organizacijų, verslo įmonių bei visuomeninių organizacijų nepasitenkinimas verslo sąlygomis Lietuvoje. Pavyzdžiui, komisijos darbo metu nebuvo teikiama pirmenybė verslo sąlygoms gerinti, bet netgi atsirado naujų nepalankių sąlygų verslui. Todėl minėtų grupių atstovai prarado motyvaciją dirbti komisijoje ir darbo grupėse bei nusivylė bendradarbiavimu su viešojo administravimo įstaigomis.

Toliau knygoje nagrinėjama, kodėl įgyvendinimas nebuvo sėkmingas. Įgyvendinimas čia apibrėžiamas kaip formalus pasiūlytų priemonių ar jų grupių įvykdymas, o ne įvykdytų nuostatų taikymas praktikoje. Be to, nagrinėjamas tik pirmųjų dviejų komisijų darbas, nes „trečiojo saulėlydžio“ komisijos darbą vertinti dar per anksti.

5.3 Įgyvendinimo įvertinimas

Kad šie pasiūlymai būtų įgyvendinti, juos reikia patvirtinti įvairių lygių teisės aktais arba kitokiu būdu. Šioje knygoje atskirų sprendimų įvykdymo poveikis verslo sąlygoms nenagrinėjamas.

5.3.1 Aiškūs politikos tikslai ir prioritetai

Kaip numatyta minėtame Vyriausybės 2000 m. balandžio 3 d. nutarime, Saulėtekio komisijos tikslas yra gerinti verslo sąlygas ir panaikinti nereikalingus rinkos suvaržymus. Be to, A. Kubiliaus ir R. Pakso vyriausybės numatė verslo rėmimo prioritetus. Pavyzdžiui, vienas iš strateginių prioritetų 2001–2003 m. laikotarpiu buvo užtikrinti tolesnį ir esminį verslo plėtros sąlygų gerinimą skatinant ekonomikos augimą, siekiant užimtumo didinimo ir mažinant biurokratinius verslo suvaržymus ir trukdymus.

Kadangi patariamojo pobūdžio komisija neturėjo įgaliojimų darbo grupių siūlymams įgyvendinti, verslo sąlygų gerinimas labiausiai priklausė nuo Vyriausybės, ministerijų ir kitų viešojo administravimo įstaigų veiksmų. Tačiau minėtų įstaigų tikslas buvo ne tik gerinti verslo sąlygas. Iš dalies todėl ministerijos ir kitos įstaigos į savo veiklos planus neįtraukdavo verslo sąlygų gerinimo. Pavyzdžiui, netgi Ūkio ministerija į savo ketverių metų

priemonių planą įtraukė tik kelias verslui palankias priemones.[355] Kartais ministerijos savo planuose numatydavo arba pasiūlydavo priemones, kurios blogina verslo sąlygas. Taigi ministerijos nesutarė dėl prioriteto skyrimo verslo sąlygų gerinimui ir vadovavimosi šiuo tikslu ne tik įgyvendinant Saulėtekio komisijos patvirtintas priemones, bet ir kitus su Saulėtekiu nesusijusius teisės aktus.

Ministerijos ir kitos viešojo administravimo įstaigos nepakankamai vadovaujasi verslo sąlygų gerinimo tikslu dėl kelių priežasčių. Nors verslo sąlygų gerinimo turi siekti daugelis ministerijų ir viešojo administravimo įstaigų, kurių veikla daro įtaką verslui, šis horizontalaus pobūdžio tikslas nėra tinkamai integruotas į Vyriausybės prioritetų sistemą, todėl asignavimų valdytojai neturi atsižvelgti į jį rengdami savo strateginius veiklos planus ir biudžeto programas. Be to, Lietuvoje netaikomas naujų teisės aktų pasekmių vertinimas, todėl rengiant ir priimant naujus teisės aktus tiek vykdomojoje, tiek įstatymų leidžiamojoje valdžioje neatsižvelgiama į pasekmes verslui. Verslo reguliavimas paprastai sukuria išlaidas pačiam verslui ar vartotojams, todėl į reguliavimo pasekmes paprastai gilinamasi mažiau nei į fiskalines politinių sprendimų pasekmes, kurios turi tiesioginį poveikį šalies biudžetui.

Dažniausiai verslo sąlygų gerinimo tikslas buvo aukojamas dėl biudžeto pajamų didinimo. Pavyzdžiui, 2000 m. balandžio 19 d. Vyriausybė iš esmės pritarė Finansų ministerijos parengtoms PVM įstatymo pataisoms, kurios turėjo sugriežtinti šio mokesčio grąžinimą.[356] Vėliau ūkio ministras pareikalavo šias pastabas derinti su Saulėtekio komisija. Taigi, nors Vyriausybėje verslo sąlygų gerinimo tikslui atstovavo ūkio ministras, pirmenybė Vyriausybėje buvo skirta didesnio mokesčių surinkimo į biudžetą tikslui, kuriam atstovavo Finansų ministerija.

Be to, verslo sąlygos priklauso ne tik nuo vykdomosios valdžios, bet ir nuo įstatymų leidžiamosios valdžios veiklos. Kai kurie Saulėtekio komisijos darbo metu priimti įstatymai nebuvo palankūs verslui, pavyzdžiui,

[355] Lietuvos laisvosios rinkos institutas. *„Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo „Dėl verslo sąlygų gerinimo ir nereikalingų rinkos suvaržymų panaikinimo" projekto"*. – 2001. Sausio 8. – www.lrinka.lt

[356] *Ūkio ministerija – prieš PVM pataisas.* // Verslo žinios. – 2000. Gegužės 24.

socialinio draudimo įmokos į valstybinį socialinio draudimo fondą ar panaikintos pelno mokesčio lengvatos.

LR Vyriausybės 2000 m. balandžio 3 d. nutarimu Nr. 386 buvo įsteigta specialaus vyriausiojo inspektoriaus pareigybė Vyriausybės kanceliarijoje, kad būtų įvertinami parengti teisės aktų projektai. Tačiau tai nepasiteisino. Kadangi Lietuvoje nėra efektyvios pasekmių vertinimo sistemos, sudėtinga užtikrinti, kad vienas asmuo galėtų kontroliuoti, ar nepriimami nauji verslo sąlygas bloginantys sprendimai. Be to, tokiems sprendimams priimti nebūtinai reikia Vyriausybės pritarimo, nes nemažai svarbių verslo sąlygoms sprendimų priimama ministrų ar departamentų direktorių įsakymais (pvz., muitinės veiklos taisyklės ar įvairūs produktų kokybės standartai ir jų tikrinimo procedūros).

5.3.2 Tinkama priežastinė teorija

Pirma, kartais komisija ir darbo grupės pateikdavo siūlymus verslo sąlygoms gerinti tinkamai neišanalizavusios esamos situacijos. Todėl Ūkio ministerijos atstovai siūlė sudaryti verslo problemų registrą interneto svetainėje, o Lietuvos laisvosios rinkos instituto atstovai – patariamąją instituciją, kuri nuolat stebėtų verslo sąlygų dinamiką Lietuvoje.[357] Antra, kartais komisija ir darbo grupės pateikdavo siūlymus verslo sąlygoms gerinti nenustačiusios, kokių tikslų ar rezultatų reikėtų siekti juos įgyvendinant. Vyriausybė yra prašiusi komisijos ir darbo grupių detaliau išdėstyti verslo sąlygas gerinančių pasiūlymų tikslus.[358]

Be to, verslo atstovai ne visada galėjo pateikti aiškius siūlymus, kaip gerinti verslo sąlygas; kadangi nėra verslo sąlygų tyrimų, „dažnai net privataus sektoriaus atstovai negali pateikti aiškių pasiūlymų, kaip spręsti problemas, kokia yra juridinė bazė, kaip kiekybiškai įvertinti verslo sąlygų apribojimo arba konkretaus suvaržymo pašalinimo įtaką biudžeto pajamoms.“[359]

[357] Pokalbis su Ūkio ministerijos ir LLRI atstovais. 2002 m. Birželio mėn.

[358] *Verslo saulėtekį gesina biurokratai.* // Verslo žinios. – 2000. Vasario 22.

[359] Ūkio ministerija. *Verslo sąlygų gerinimo (Saulėtekio) programos veiklos ataskaita.* – 2000. Rugsėjo 28.

Be to, Saulėtekio komisijos veikla nebuvo pagrįsta aiškiais prioritetais, kokios yra svarbiausios verslo problemos ir kuriems siūlymams turi būti teikiamia pirmenybė. Kadangi buvo bandoma spręsti visas problemas ir įgyvendinti visus siūlymus, riboti dalyvaujančių institucijų ištekliai nebuvo naudojami svarbiausiems siūlymams įgyvendinti. Kai kurie verslo atstovų pateikti siūlymai buvo taikomi konkrečių įmonių ar asociacijų veiklos sąlygoms gerinti, tačiau neatsižvelgta į bendrą verslo aplinką. O tokiais atvejais, kai kliūčių verslui panaikinimas iš anksto atrodė mažai tikėtinas, kai kurie verslo atstovai siūlė pabloginti sąlygas savo konkurentams, šitaip norėdami pagerinti savo atstovaujamų įmonių ar asociacijų veiklos sąlygas.

Komisijos, laikinųjų grupių ir Vyriausybės darbe nebuvo bendrų uždavinių ir vertybių.[360] Vienos grupės teikė esminius siūlymus, kitos – biudžeto pajamoms įtakos neturinčius siūlymus, o dar kitos – neesminius siūlymus procedūroms tobulinti.[361] Nors Vyriausybei buvo pateiktas Saulėtekio principinių nuostatų projektas, kuris galėjo užtikrinti pasiūlymų nuoseklumą, jis nebuvo patvirtintas. Darbo grupių vadovų ir pavaduotojų memorandume Vyriausybei buvo pasiūlyta „savo nutarimu nustatyti konkrečius tikslus, principus, darbus ir vykdytojus verslo sąlygoms pagerinti."[362] Kadangi pačios Vyriausybės suformuotų principų, kaip gerinti verslo sąlygas, nebuvo dėl priežasčių padarinių teorijos, tai neleido tinkamai įgyvendinti siūlymų.

Pavyzdžiui, „pirmojo saulėtekio" metu reguliavimo ir biurokratijos darbo grupės atstovai suformulavo veiklos principų kontrolės įstaigoms sąrašą (pvz., klaidingų veiksmų arba neteisėtų sankcijų padarytos žalos atlyginimas), kuriuos buvo galima įgyvendinti papildžius atitinkamus įstatymus. Tačiau dauguma principų neįgyvendinta, nes ministerijoms ir viešojo administravimo įstaigoms tie principai nebuvo priimtini.

360 Lietuvos laisvosios rinkos institutas. *„Dėl LRV nutarimo „Dėl verslo sąlygų...* (žr. 355 nuorodą). Op. cit.

361 *Komentaras dėl Saulėtekio iniciatyvos slenksčių.* – 2000. Gegužės 8. – www.lrinka.lt

362 *Verslo sąlygų gerinimo ir nereikalingų rinkos suvaržymų panaikinimo priemonių rengimo laikinųjų darbo grupių vadovų, pavaduotojų susirinkimo, vykusio 2001 m. gegužės 30 d., memorandumas.* – 2001. Birželio mėn. – www.lrinka.lt.

5.3.3 Institucinė politikos įgyvendinimo struktūra

Pirma, komisija ir darbo grupės yra patariamojo pobūdžio, todėl jos neturi didelių įgaliojimų. Komisija ir darbo grupės neturi ne tik didelių įgaliojimų, bet ir išteklių, kadangi verslo ir kitų organizacijų, kurios nepriklauso viešajam sektoriui, darbas komisijoje ir darbo grupėse nemokamas. Taigi motyvai nuosekliam darbui komisijoje atsiranda tik dėl ideologinių paskatų arba intereso palengvinti verslo sąlygas bent pašalinant didžiausius kliuvinius savo įmonės ar asociacijos veiklai. Nesant (ir laipsniškai mažėjant) pasitikėjimui Vyriausybės galimybėmis ir siekiant įgyvendinti komisijos siūlymus dėl komisijos statuso bei kitų priežasčių, mažėja ir teikiamų siūlymų kokybė. Be to, darbo grupės neturi galimybės užsakyti tyrimus verslo problemoms nustatyti atskiruose srityse.

Antra, Vyriausybės strateginio planavimo komiteto, per kurį turėjo būti užtikrinamas komisijos pasiūlymų įgyvendinimas, pasiūlymai Vyriausybei yra tik rekomendacinio pobūdžio. Nors Saulėtekio komisijai buvo numatyta atsakomybė vykdyti priimtų sprendimų priežiūrą įgyvendinimo sėkmei užtikrinti, ji negalėjo be tinkamų įgaliojimų atlikti šios funkcijos, kadangi ministerijos ir viešojo administravimo įstaigos neprivalėjo nuolat atsiskaityti komisijai iki „trečiojo saulėtekio".

Keičiantis vyriausybėms, buvo keičiama komisijos ir darbo grupių sudėtis, darbo grupių sąrašas bei jų darbo reglamentai. Nors naujų tokių pokyčių, kuriuos atliko R. Pakso ir A. Brazausko Vyriausybės, nebuvo daug ir jie nebuvo esminiai, tuo metu komisijos ir darbo grupių veikla nutrūkdavo. Be to, pasikeitus Vyriausybei, naujose darbo grupėse buvo iš naujo svarstomi jau vieną kartą svarstyti klausimai. Priežiūros komisija kartais grąžindavo darbo grupėms svarstyti jau vieną kartą svarstytas problemas. Visi šie veiksniai mažino komisijos veiklos efektyvumą.

Vienas iš didžiausių komisijos ir darbo grupių sprendimų įgyvendinimo trūkumų buvo daugiapakopė įgyvendinimo sistema. Sprendimų įgyvendinimo procedūroje buvo numatyti šie sprendimų priėmimo lygiai: darbo grupės, priežiūros komisija, Ūkio ministerija, Strateginio planavimo komitetas, ministerijos ir kitos viešojo administravimo įstaigos, Vyriausybė. Be to, dalis „pirmojo saulėtekio" verslo reguliavimo ir biurokratijos mažinimo darbo grupės siūlymų buvo nukreipta atskirai Saulėlydžio komisijai. Dėl šios daugiapakopės sistemos buvo sudėtinga tinkamai stebėti ir kontroliuoti, kaip įgyvendinami komisijos pasiūlymai.

Siūlymams patekus į politikos formavimo procesą, didžiausias trūkumas buvo ilgas pasiūlymų derinimas ir tvirtinimas bei tai, kad derinimo metu pasikeisdavo siūlymų esmė. Lietuvos laisvosios rinkos instituto atstovas A. Trumpa teigė, kad „[...] pasiūlymai po pusmetį pragulėjo valdininkų stalčiuose. Jie per metus transformavosi, buvo perdaryti, pakeisti, kol pakliuvo į Seimą visiškai neatpažįstami. Blogiausia, kad jie taip ir nebuvo įgyvendinti."[363]

Daugiausia problemų atsirasdavo derinant pasiūlymus su suinteresuotomis viešojo administravimo įstaigomis. Iš dalies dėl suinteresuotų įstaigų nesutarimų pasiūlymų derinimas trukdavo ilgai, o kartais netgi pasikeisdavo pasiūlymų esmė. Iki „trečiojo saulėtekio" atitinkamų viešojo administravimo įstaigų tarnautojai dalyvavo darbo grupių ir komisijos veikloje neprivalėdami atstovauti savo įstaigų nuomonei. Todėl derinant pasiūlymus, įstaigų nuomonė dažnai pasikeisdavo.

Ūkio ministerija „Verslo sąlygų gerinimo (Saulėtekio) programos veiklos ataskaitoje" pripažino ilgo derinimo ciklo problemą ir tai, kad „dažnai darbo grupių siūlymai po svarstymo Strateginio planavimo komitete patekdavo į pilną derinimo ciklą nuo pradžių."[364] Nors buvo bandoma sukurti pasiūlymų derinimo sistemą internete, šios idėjos įgyvendinti nepavyko.[365] 2001 m. gegužės mėn. Ūkio ministerija pasiūlė Vyriausybės darbo reglamento dalinio pakeitimo projektą, kad būtų išvengta nereikalingų derinimo pakopų[366], tačiau visiems siūlymams pritarta nebuvo.

Kai kurių pasiūlymų įgyvendinimo atsisakyta todėl, kad buvo vykdoma ar numatyta vykdyti teisės aktų grupės, atskiro teisės akto ar netgi viešosios politikos krypties peržiūra. Pavyzdžiui, mokesčių darbo grupės siūlymų įgyvendinimas buvo atidėtas, kadangi Vyriausybėje buvo svarstoma mokesčių koncepcija. Atsižvelgiant į darbotvarkės perkrovą įstatymų leidžiamojoje ir vykdomojoje valdžioje (žr. politikos įgyvendinimo problemų dalį), vykstant tokiai peržiūrai nenaudinga atskirai tobulinti atitinka-

[363] Trumpa U. *Kaip žlugo Saulėtekio ir Saulėlydžio idėjos?* – 2000. Spalio 13. – www.lrinka.lt.

[364] Ūkio ministerija. *Verslo sąlygų gerinimo...* (žr. 359 nuorodą). Op. cit.

[365] Ibid.

[366] *Valdininkai žada – verslo saulėtekis nušvis.* // Verslo žinios. 2001. Balandžio 23.

mus teisės aktus, kad būtų įgyvendintas vienas ar kitas darbo grupės siūlymas. Lietuvos laisvosios rinkos instituto nuomone, šis peržiūros argumentas yra naudojamas, kad būtų sąmoningai atidėtas pasiūlymo įgyvendinimas.[367] Ši teiginį patvirtina jau minėtas PVM pataisų projekto pavyzdys: nors Saulėtekio komisija pasiūlė nemažai priemonių dėl PVM, vietos verslo sąlygas gerinančioms pataisoms Finansų ministerijos pateiktame projekte neatsirado.

Gavusios Vyriausybės pritarimą komisijos ir darbo grupių siūlymams, atitinkamos viešojo administravimo įstaigos gaudavo pavedimus jas įgyvendinti. Tačiau dėl nepakankamos viešojo administravimo įstaigų atskaitomybės ir nepalankaus įgyvendinančių institucijų požiūrio siūlymai nebuvo greitai ir tiksliai įgyvendinami. Viena vertus, pavedimų įgyvendinimo priežiūros sistema nebuvo efektyvi, nes iki „trečiojo saulėtekio" ministerijų ir kitų viešojo administravimo įstaigų „atstovai-koordinatoriai" neturėjo nuolat atsiskaityti Ūkio ministerijai ir komisijai.

Antra vertus, nors viešojo administravimo įstaigos turi didelę veiksmų laisvę, jų atskaitomybė Vyriausybei nepakankama. Todėl viešojo administravimo įstaigos gali nepaisyti atskirų pavedimų, o Vyriausybė neturi galios jas paveikti. Tokį reiškinį pastebėjo reguliavimo ir biurokratijos darbo grupės vadovas, teigęs, kad „biurokratines kliūtis verslui daugiausia sukuria verslą prižiūrinčių institucijų nepagrįstos funkcijos ir pernelyg dideli įgaliojimai."[368]

5.3.4 Ištekliai

Kartais darbo grupės teikdavo siūlymus, kuriuos įgyvendinus, būtų padidėjusios biudžeto išlaidos arba sumažėjusios biudžeto pajamos. Pavyzdžiui, inovacijų grupė siūlė daugiau paramos skirti technologinės plėtros ir inovaciniams projektams, nuostolingai dirbančių įmonių grupė – „rengti ir įgyvendinti tikslines programas, kad įmonės vėl taptų mokios".

A. Šemeta, kuris, eidamas Vyriausybės sekretoriaus pareigas, pirmininkavo Saulėlydžio komisijai, pažymėjo, kad „sudėtingiau bus įgyvendinti tuos pasiūlymus, kurie vienokiu ar kitokiu būdu turėtų įtakos biudžeto pa-

[367] Lietuvos laisvosios rinkos institutas. *Dėl LRV nutarimo...* (žr. 355 nuorodą). Op. cit.

[368] *Mažiau prižiūrėtojų – greičiau saulėtekis.* // Verslo žinios. – 2000. Balandžio 10.

jamoms ir išlaidoms, nes biudžetas patvirtintas įstatymu, todėl ką nors keisti bus sunku."[369] Tokią nuomonę iš dalies patvirtino ir vienos darbo grupės vadovas, teigęs, kad reikalinga teikti biudžeto įplaukoms įtakos neturėsiančius siūlymus.[370] Kadangi ministerijos neturėjo pakankamai išteklių pasiūlymams įgyvendinti (pvz., Ūkio ministerija) arba baiminosi, kad jų įgyvendinimas turės neigiamų padarinių biudžeto surinkimui (Finansų ministerija), keletas pasiūlymų nebuvo įgyvendinti.

Tačiau ne tik finansiniai ištekliai, bet ir valstybės tarnautojų stoka ir viešojo administravimo sistemos nestabilumas bei dėl jau anksčiau minėtų paskatų trūkumo kitų dalyvių kokybiškų siūlymų stoka trikdė tinkamą komisijos veiklą. Pavyzdžiui, reorganizuojamas Vidaus reikalų ministerijos Informacijos ir informatikos departamentas, kuriame dirbo penki tarnautojai, negalėjo įgyvendinti kelių informatikos darbo grupės siūlymų tol, kol nebuvo sukurtas naujas Informacinės visuomenės plėtros politikos komitetas.

5.3.5 Interesų grupių įtaka

Įgyvendinančios instituticijos į siūlymus dažnai žiūrėjo nepalankiai. Derinant juos su atitinkamomis įstaigomis, dažnai nuomonę dėl atskirų verslo kliūčių panaikinimo formuodavo tie tarnautojai, kurie anksčiau sukūrė verslui nepalankias sąlygas.[371] Tai patvirtino vienas darbo grupės atstovas, pažymėjęs, jog „šį darbą dirbo kaip tik žmonės, kūrę įstatymus [...]. Savaime aišku, kad nė vienas tėvas savo vaikų nekritikuos."[372]

Ypač nepalankiai buvo vertinami radikalūs pasiūlymai, kuriuos teikė darbo grupės ir komisija. Vienas grupės vadovas pažymėjo, kad nereikia teikti utopinių siūlymų, nes „tikėtis ko nors revoliucinio šiame etape neįmanoma."[373] Todėl radikalūs pasiūlymai, neatitikę nusistovėjusių viešosios politikos bruožų ir neturėję politinės paramos, būti įgyvendinti beveik negalėjo.

369 *Saulėlydis į stalčių.* // Verslo žinios. – 2000. Gegužės 1.

370 *Verslo saulėtekį gesina biurokratai.* // Verslo žinios. – 2000. Vasario 22.

371 *Dėl LRV nutarimo...* (žr. 355 nuorodą). Op. cit.

372 *Saulėlydis į stalčių.* // Verslo žinios. – 2000. Gegužės 1.

373 *Verslo saulėtekį gesina biurokratai.* // Verslo žinios. – 2000. Vasario 22.

Interesų grupės į atskirų pasiūlymų įgyvendinimą žiūrėjo įvairiai. Iš dalies tai priklausė nuo šių grupių atstovavimo formuluojant pasiūlymus. Kadangi darbo grupėse ir komisijoje buvo atstovaujami privataus verslo interesai, pastarojo požiūris į pasiūlymų įgyvendinimą buvo palankus. Tačiau kartais skirtingų verslo grupių atstovai, nesitikėdami esminio bendrų verslo sąlygų pagerinimo, būdavo linkę teikti siūlymus, kurie „sulygintų" sąlygas pablogindami jas kitiems, o tai prieštaravo esminiams komisijos tikslams. Galiausiai kartais profesinės sąjungos nepritarė siūlymams gerinti verslo sąlygas. Pavyzdžiui, nebuvo pritarta darbo grupės siūlymams dėl darbo rinkos liberalizavimo priemonių įgyvendinimo.

Visuomenė apie darbo grupių ir komisijos veiklą buvo nepakankamai informuojama. Darbo grupių vadovų ir pavaduotojų memorandume Vyriausybei buvo pasiūlyta „užtikrinti svarstytinų projektų viešumą, talpinant juos į Vyriausybės interneto svetainę".[374] Vėliau visų grupių veiklos rezultatai buvo pradėti skelbti Ūkio ministerijos interneto svetainėje. Dėl nepakankamos informacijos įvairios visuomenės grupės neturėjo galimybių išsakyti nuomonės dėl svarstomų klausimų ir suteikti paramą pasiūlymams įgyvendinti.

5.3.6 Politinės, ekonominės ir socialinės aplinkos pokyčiai

Pirmiausia Saulėtekio komisijos atsiradimas gali būti siejamas su ekonominės ir politinės aplinkos pokyčiais. Po Rusijos ūkio krizės pablogėjus Lietuvos ūkio būklei, didesnis dėmesys buvo skiriamas verslo sąlygoms gerinti. Saulėtekio komisija suformuota siekiant įgyvendinti minėtą LR Vyriausybės strateginį prioritetą dėl ūkio augimo ir verslo sąlygų gerinimo. Saulėtekio programos pradžia buvo pagrįsta nuostata, kad „verslo sąlygų gerinimas ir esamų suvaržymų šalinimas turi esminę įtaką sudarant patrauklią aplinką investicijoms, užtikrinant ekonomikos plėtrą ir savo ruožtu darbo vietų kūrimą bei gyvenimo kokybės augimą."[375]

[374] *Verslo sąlygų gerinimo ir nereikalingų rinkos suvaržymų panaikinimo priemonių rengimo laikinųjų darbo grupių vadovų, pavaduotojų susirinkimo, vykusio 2001 m. gegužės 30 d., memorandumas.* – 2001 m. birželio mėn. – www.lrinka.lt.

[375] Ūkio ministerija. *Verslo sąlygų gerinimo...* (žr. 359 nuorodą). Op. cit.

Ekonominės aplinkos pokyčiai buvo palankūs, o politinės aplinkos pokyčiai ilgainiui tapo nepalankūs. Jau buvo minėta, kad keičiantis vyriausybėms, buvo keičiama komisijos ir darbo grupių sudėtis, darbo grupių sąrašas bei jų darbo reglamentai. Tuo metu sustodavo komisijos ir darbo grupių veikla. Ypač ilgai užtruko „trečiosios kartos" Saulėtekio komisijos patvirtinimas. Pasikeitus ministerijų tarnautojų pareigybėms „trečiojo saulėtekio" metu, vėl reikia atnaujinti komisijos ir darbo grupių sudėtis.

Be to, A. Brazausko Vyriausybė ir Seimo dauguma pirmenybę teikia siaurai suprantamiems darbuotojų interesams, o ne bendrų verslo sąlygų gerinimui. Pavyzdžiui, buvo pasiūlytos darbo sutarties ir atostogų įstatymų pataisos, kurias priėmus pablogėtų verslo sąlygos. Todėl „trečiojo saulėtekio" politinė aplinka, palyginus su „pirmuoju ir antruoju saulėtekiais", yra mažiausiai palanki.

Didelės dalies komisijos siūlymų įgyvendinimas, pavyzdžiui, importo licencijų liberalizavimas ar sertifikavimo sąlygų pakeitimas, yra tiesiogiai susijęs su Lietuvos įsipareigojimais ES ar PPO. Tačiau net ir tokiais atvejais priimtų sprendimų įgyvendinimas kartais vėlavo daugiau nei metus iš dalies dėl atsakingų viešojo administravimo įstaigų nepritarimo. Kita vertus, kai teikiami siūlymai neatitiko ar keldavo abejonių dėl atitikimo ES teisės normoms, juos rimtai svarstyti tapdavo tiesiog neįmanoma.

Galų gale dėl besikeičiančios aplinkos darbo grupės formuluodavo siūlymus, kurių įgyvendinimas buvo nebereikalingas. Pati Priežiūros komisija kartais pripažindavo darbo grupių pasiūlymų įgyvendinimą kaip „netikslingą", kadangi jie dėl ilgai užtrukusio derinimo nebeatitiko pasikeitusių sąlygų. Pavyzdžiui, informatikos darbo grupės siūlymai tobulinti elektroninės komercijos teisinį pagrindą: 2001 m. įsigalėjus naujam Lietuvos Respublikos civiliniam kodeksui, neliko kliūčių įgyvendinti elektroninio parašo naudojimą.

Išvados

Patariamojo pobūdžio Saulėtekio komisijos veikla buvo produktyvi, kadangi per „pirmąjį ir antrąjį saulėtekį" parengta apie 200 siūlymų grupių. Tačiau 2001 m. balandžio mėn. duomenimis, dėl įvairių priežasčių dau-

giau kaip pusė siūlymų nebuvo įgyvendinta, o verslo sąlygos beveik nepagerėjo. Kadangi siūlymų įgyvendinimas yra ministerijų ir kitų viešojo administravimo įstaigų atsakomybė, nesėkmingas įgyvendinimas rodo Vyriausybės darbo trūkumus. Šioje knygoje nenagrinėjama, kaip praktiškai buvo taikomi formaliai įgyvendinti siūlymai.

Pažymėtina, daugelis sėkmingo politikos įgyvendinimo prielaidų nebuvo patenkintos. Sprendimai neįgyvendinti dėl šių priežasčių:

- dalinio komisijos ir Vyriausybės tikslų ir uždavinių neatitikimo. Verslo sąlygų gerinimas nebuvo tinkamai integruotas į Vyriausybės prioritetų sąrašą; todėl pirmenybė nebuvo teikiama verlo sąlygų gerinimui;
- aiškios priežasčių ir padarinių teorijos trūkumo. Siūlymai būdavo formuluojami nenustatant, kokios yra pagrindinės verslo problemos ir kokių rezultatų reikėtų pasiekti įgyvendinant siūlymus;
- labai svarbi nesėkmingo įgyvendinimo priežastis buvo institucinės sprendimų įgyvendinimo sandaros trūkumai. Ypač pažymėtinas ilgas pasiūlymų derinimas ir tvirtinimas dėl daugiapakopės sprendimų priėmimo tvarkos bei nepakankama atskaitomybė už siūlymų įgyvendinimą;
- nepakankami įgyvendinančių institucijų ištekliai siūlymams formuoti ir įgyvendinti. Tačiau pažymėtina, kad ne tik finansinių išteklių stoka, bet ir tokie veiksniai kaip valstybės tarnautojų stoka ir viešojo administravimo sistemos nestabilumas darė neigiamą įtaką siūlymų įgyvendinimui;
- nepalankaus viešojo administravimo įstaigų tarnautojų požiūrio, nes dažnai pasiūlymus turėjo įgyvendinti tarnautojai, anksčiau sukūrę verslui nepalankias sąlygas. Tačiau kartais įvairios interesų grupės nesutarė dėl siūlymų verslo sąlygoms gerinti, o kai kurios grupės teikė siūlymus, kurių įgyvendinimas būtų sudaręs nepalankesnes sąlygas jų konkurentams;
- nepalankių pokyčių aplinkoje. Pasikeitus vyriausybėms, komisijos ir darbo grupių veikla sustodavo, kol buvo atnaujinama jų sudėtis ir darbo reglamentai. Paskutinės Saulėtekio komisijos veiklos metu pirmenybė teikiama siaurai suprantamiems darbuotojų interesams, o ne bendroms verslo sąlygoms gerinti.

Nors knygoje buvo nustatyti komisijos ir darbo grupių veiklos trūkumai (pvz., siūlymuose nenustatyta, kokių tikslų ar rezultatų siekiama), ta-

čiau sėkmingai įgyvendinti komisijos siūlymus labiausiai trukdė bendros Lietuvos viešojo administravimo problemos. Tai ilgas siūlymų derinimas su ministerijomis ir kitomis viešojo administravimo įstaigomis, nepakankama viešojo administravimo įstaigų atskaitomybė Vyriausybei arba nepakankamas valstybės tarnautojų profesionalumas.

Kadangi ES neturi bendros pramonės ar verslo politikos, išskyrus nuostatas dėl tyrimo ir plėtros bei kai kurių kitų priemonių ES įmonių konkurencingumui gerinti, verslo *acquis* daugiausia sudaro sprendimai ir rekomendacijos, kurias perkelti į nacionalinius teisės aktus nereikia. Todėl verslo sąlygos nebuvo labai svarbus derybų dėl narystės ES klausimas. Tačiau ekonominis narystės ES kriterijus, t.y. įmonių pasirengimas atlaikyti konkurencinį spaudimą vieningoje ES rinkoje, leido Europos Komisijai vertinti Lietuvos pažangą verslo srityje.

Teigdama, kad sudėtinga ir nestabili verslo aplinka yra svarbi kliūtis privataus verslo plėtrai, Europos Komisija savo 2000 m. ataskaitoje rekomendavo gerinti verslo aplinką.[376] Nepaisydama Vyriausybės pastangų, kituose savo reguliariuose pranešimuose Europos Komsija savo vertinimo nepakeitė ir rekomendavo atlikti verslo kliūčių analizę ir sukurti veiksmų planą.

Netiesioginė ES įtaka įgyvendinant Saulėtekio komisijos sprendimus matoma tais atvejais, kai komisijos siūlyti sprendimai sutapo su pasirengimo narystei ES priemonėmis, nors ir tokiais atvejais, kai įgyvendinančios institucijos pasipriešino, šios priemonės buvo įgyvendinamos vėluojant. ES taip pat darė tam tikrą netiesioginę įtaką verslo sąlygų gerinimui per paramą iš PHARE programos. Verslo sąlygas buvo siekiama gerinti per priėjimą prie finansavimo ir smulkaus bei vidutinio verslo įmonių mokymą ir konsultavimą, tačiau šios priemonės yra ne horizontalaus pobūdžio (t.y. neorientuotos į bendrą verslo aplinką), bet taikomos konkrečioms įmonėms ir jų poveikis neaiškus. Be to, nemažai verslo sąlygoms įtaką darančių sprendimų buvo padaryta, perkeliant ES veikiančias prekybos vidaus rinkoje reguliavimo taisykles. Jų poveikis verslui priklauso nuo konkrečios įmonės veiklos srities, dydžio bei prekybos orientacijos.[377]

[376] *2000 Regular Report from the Commision...* (žr. 85 nuorodą). Op. cit. P. 70.

[377] Su ES teisės normų poveikiu verslui ir konkrečioms ūkio šakoms galima plačiau susipažinti iš Europos Komiteto inicijuotų bei kitų organizacijų, pavyzdžiui, Lietuvos laisvosios rinkos instituto atliktų stojimo į ES pasekmių vertinimo tyrimų.

6. IGNALINOS ATOMINĖS ELEKTRINĖS UŽDARYMAS

6.1 Kodėl verta analizuoti neįgyvendintos politikos įgyvendinimą

Šioje dalyje analizuojamas Ignalinos atominės elektrinės (IAE) uždarymas. Iš karto reikia pažymėti, jog IAE uždarymo atvejis nėra tipinis politikos įgyvendinimo pavyzdys, kadangi sprendimas uždaryti elektrinę rašant knygą dar nebuvo įgyvendintas, o tik pradedamas. Vis dėlto nepaisant (kaip gali atrodyti) kiek per ankstyvos analizės, yra keletas svarbių priežasčių, dėl kurių buvo pasirinktas šis politikos įgyvendinimo atvejis.

Pirma, šioje knygoje pateikiama visų keturių atvejų analizė yra grindžiama prielaida, jog sėkmingam politikos įgyvendinimui svarbu ir tai, kas vyksta prieš patį priimto sprendimo įgyvendinimą, t.y. politikos formavimo metu. Kitaip sakant, sąlygos, kurios veikia sprendimo priėmimo metu, gali turėti esminę įtaką jo įgyvendinimo sėkmei. IAE ypač gerai iliustruoja, koks svarbus yra politikos formavimo etapas – politikos veikėjų sutarimas dėl politikos tikslų ir priemonių bei tinkama politikos įgyvendinimo struktūra – sėkmingam jos įgyvendinimui. Kaip rodo toliau pateikta analizė, nesutarimai dėl IAE saugumo ir jos reaktorių uždarymo grafikų dar prieš pradedant įgyvendinti uždarymo darbus sukūrė prielaidas netinkamam iškeltų tikslų įgyvendinimui, pavyzdžiui, atsakomybės už sprendimo priėmimą ir jo vykdymą šalinimuisi. Tinkamo įgyvendinimo pradžią dar labiau apsunkino sudėtinga įgyvendinimo koordinavimo institucinė struktūra. Dėl išlikusių užslopintų nesutarimų tarp politikos veikėjų, kurie nebuvo išspręsti priimant sprendimus uždaryti abu IAE reaktorius, galima prognozuoti, jog ir jau prasidėję pirmojo reaktoriaus, ir dar tik ateityje prasidėsiantys antrojo reaktoriaus uždarymo darbai vėluos ir jų įgyvendinimas skirsis nuo iškeltų planų (arba numatytų uždarymo darbų grafiko bus laikomasi tik nuolat spaudžiant ES).

Antra, IAE atvejis yra svarbus bei iliustratyvus analizuojant Lietuvos santykių su ES raidą ir derybų pobūdį. Šis klausimas yra vienas iš pa-

grindinių Lietuvos stojimo į ES darbotvarkėje ir turi didelę simbolinę reikšmę vidaus politikoje. Be to, derybos tarp Lietuvos ir ES dėl IAE uždarymo teikia nemažai medžiagos apibendrinimams apie derybas su ES apskritai ir prognozėms apie derybų ES viduje ypatumus. IAE uždarymas yra vienas iš specifinių Lietuvos (palyginus su Latvija ar Estija) klausimų. Dar daugiau, derybos dėl IAE uždarymo yra labai panašios į klasikines tarptautines derybas, kurios vyksta ES viduje. Šiuo atveju deramasi dėl IAE uždarymo terminų ir finansavimo, o derybų metu nuolaidas daro abi pusės (tuo tarpu derantis dėl ES teisės normų perkėlimo stojimo į ES metu apsiribojama tik pereinamaisiais laikotarpiais, o ES daromos nuolaidos yra minimalios). Derybos dėl IAE uždarymo gali suteikti naudingų įžvalgų, galinčių padėti prognozuoti, kaip vyks derybos įvairiais klausimais, Lietuvai įstojus į ES.

Be to, derybinė asimetrija, kuri dėl skirtingų išteklių ir derybinių galių būdinga Lietuvai, išliks ir Lietuvai įstojus į ES. Tačiau ši asimetrija pastebimai sumažės, nes ES praras kai kuriuos svarbius įtakos Lietuvai instrumentus, ypač galimybes susieti prisiimtų įsipareigojimų vykdymą (šiuo atveju dėl IAE uždarymo) su derybinių skyrių atidarymu ir uždarymu bei pažanga artėjant link narystės ES. Kaip rodo IAE uždarymo atvejis, Komisija ypač aktyviai naudojasi galia susieti Lietuvos įsipareigojimus su konkrečiais ES sprendimais artinant Lietuvos narystės ES perspektyvą. Lietuvai įstojus į ES, ši paskata laikytis prisiimtų įsipareigojimų pastebimai susilpnės.[378] Tai ateityje gali daryti poveikį ES priimtų (dalyvaujant Lietuvos atstovams) sprendimų įgyvendinimui Lietuvoje. Be to, valstybių narių elgsena įgyvendinant ES priimtus sprendimus rodo, jog jei valstybė ar jos vidaus politiniai veikėjai lieka nepatenkinti Sąjungos institucijose bendrai priimtais sprendimais, šie konfliktai persikelia į valstybės vidaus politiką ir gali būti sprendžiami įgyvendinimo etape, kada nepatenkintos interesų grupės stengiasi pakreipti įgyvendinimą sau naudinga linkme.[379]

[378] Dėl to Europos Komisija 2003 m. viduryje planuoja parengti ataskaitą apie tai, kaip derybas baigusios šalys kandidatės laikosi prisiimtų įsipareigojimų, o 2002 m. vasarą kurį laiką net buvo svarstoma piniginių baudų šalims kandidatėms už prisiimtų įsipareigojimų nesilaikymą idėja. Plačiau apie tai paskutiniame šios knygos skyriuje.

[379] Dimitrokopolous, D., Richardson. (žr. 6 nuorodą). Op. cit. P. 335–356.

Dėl šių priežasčių studijoje analizuojamas IAE uždarymo atvejis, nors įgyvendinimo darbai prasidėjo dar santykinai neseniai ir tęsis keletą dešimtmečių. Analizė pateikiama kaip ir kitose dalyse: pirmiausia trumpai pristatoma sprendimų dėl IAE uždarymo eiga, prasidėję įgyvendinimo darbai, po to pagal knygoje naudojamą šešių sėkmingo politikos įgyvendinimo sąlygų schemą analizuojamas (tikėtinas) IAE uždarymo įgyvendinimas ir galimos jo nesėkmės. Tačiau dėl išskirtinio IAE uždarymo atvejo pobūdžio – dar tik prasidėjusio įgyvendinimo – detaliai aptariamos tik pirmos trys politikos formavimo metu veikiančios sąlygos, o kitos trys, kurios darys pagrindinę įtaką įgyvendinimo metu, aptartos gana trumpai. Beje, politikos įgyvendinimo sėkmė čia vertinama pagal oficialiuose Lietuvos teisės aktuose įtvirtintus tikslus, kadangi nesėkmingas IAE uždarymas, pavyzdžiui, jo atidėjimas vėlesniam laikotarpiui kai kurių interesų grupių ar politikos veikėjų požiūriu gali būti vertinamas atvirkščiai – kaip pasiekta politinė pergalė.

6.2 Trumpa apžvalga

Ignalinos atominėje elektrinėje veikia du RBMK-1500 (rus. – *Reaktor Bolshoj Moshnosti Kanalnij*) tipo reaktoriai, kurių pirmasis pradėtas eksploatuoti 1983 m. gruodį, o antrasis – 1987 m. Iš viso šiuo metu pasaulyje veikia 15 RBMK tipo reaktorių: du Ignalinos AE, keturi Sankt Peterburgo AE (Sosnovyj Bor), keturi Kursko AE (dar vienas statomas), trys Smolensko AE, du likę Černobylio AE reaktoriai. IAE turi du RBMK-1500 tipo reaktorius, kurių projektinė galia didžiausia pasaulyje – 1500 MW, tačiau dabar nominali elektrinė galia yra sumažinta iki 1350 MW.[380]

IAE uždarymo klausimas į Lietuvos politinę darbotvarkę pirmąkart pateko 1988 m. Tuo metu vykstant Lietuvos žaliųjų organizacijos protesto akcijoms, Lietuvos SSR Aukščiausioji Taryba, atsižvelgdama į Černobylio jėgainės avarijos padarinius, priėmė sprendimą trečiojo IAE bloko sta-

[380] *Ant Ignalinos AE – juodas Černobylio šešėlis* // Integracijos žinios. – 1999. Kovas–balandis. Nr. 3.

tybos nebetęsti ir jau padarytus darbus (25 proc. visų darbų) nutraukti.[381] Beje, 1986 m. gegužės 6 d., tuoj po Černobylio katastrofos, G-7 lyderių susitikime Tokijuje buvo priimtas pareiškimas dėl Černobylio (angl. – *Statement on the Implications of the Chernobyl Nuclear Accident*). Jame pažymėta, kad kiekviena šalis atsakinga už savo elektrines, ir pabrėžta būtinybė parengti tarptautinę konvenciją dėl branduolinės žalos atlyginimo.

Po avarijos Černobylio jėgainėje buvo parengtas IAE saugos pagrindimas (rus. – *Techničeskoje Obosnovanije Bezopasnosti*, TOB; tą santrumpą dabar vartoja ir Vakarų šalių branduolinės energetikos ekspertai norėdami pabrėžti, kad kalbama būtent apie saugos analizę, atliktą Sovietų Sąjungoje), kuris turėjo nemažai trūkumų.[382]

1992 m. G-7 lyderių susitikime Miunchene buvo priimta deklaracija dėl branduolinių reaktorių saugos buvusio sovietinio bloko šalyse. Deklaracijos dalyje apie atominę saugą postsovietinėse valstybėse teigiama, jog kiekviena iš jų yra atsakinga už jos teritorijoje esančių atominių elektrinių saugą, ir pasiūlyta parama. Deklaracijoje nuspręsta įkurti specialų daugiašalį fondą, o tarptautinė bendruomenė raginama įnešti savo indėlį. Remiantis Miuncheno G-7 nutarimais, 1993 m. vasarį buvo įsteigta (atidaryta) Branduolinės saugos sąskaita (angl. – *Nuclear Safety Account*, NSA). NSA sąskaitą valdo vadinamoji „Donorų asamblėja“, o ją administruoti pavesta Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankui (ERPB). Pirmosiomis NSA donorėmis tapo G-7 šalys ir ES.

1992 m. spalio 21 d. LRV nutarimu buvo įkurta Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija (VATESI), Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucija, kurios pagrindinis uždavinys – užtikrinti, kad būtų vykdomas branduolinės ir radiacinės saugos valstybinis reguliavimas ir priežiūra Ignalinos atominėje elektrinėje ir kituose inspekcijos kontroliuojamuose objektuose. Nutarime išdėstyti pagrindiniai VATESI nuostatai. Pagal šio nutarimo 8.5 punktą VATESI turi teisę „siūlyti Lietuvos Respublikos Vyriausybei ir Ūkio ministerijai sustabdyti (nutraukti) atominės energetikos objektų eksploatavimą nesibaigus jų eksploatavimo laikui, jeigu ne-

[381] *Ignalina – kaip likimas* // Veidas. – 1998. Rugpjūčio 13. P. 38–40.

[382] *Ignalinos AE saugos įvertinimas.* // Mokslas ir gyvenimas. – 2000. Nr. 4. P. 16–17 ir 37.

užtikrinamas šių objektų saugumas."[383] VATESI – vienintelė Lietuvoje institucija, atsakinga už Ignalinos AE saugumą.

1993 m. Lietuvos Respublika prisijungė prie Tarptautinės atominės energijos organizacijos (TATENA) statuto ir tapo visateise šios organizacijos nare. 1993 m. lapkričio 16 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė priėmė nutarimą dėl valstybinės Ignalinos atominės elektrinės trečiojo energijos bloko statybos nutraukimo ir jo statinių bei įrenginių tolesnio panaudojimo. Šiuo nutarimu buvo galutinai nuspręsta neatnaujinti trečiojo energijos bloko statybos.[384] Pagrindinis šio nutarimo pagrindas buvo ekonominiai kaštai, susiję su šio bloko statyba.

Maždaug tuo metu Lietuvos ir tarptautinėje politinėje darbotvarkėje iškilo klausimas dėl IAE saugumo bei reikiamų priemonių jam užtikrinti įgyvendinimo. Nors šį klausimą kai kurie nevyriausybiniai judėjimai Lietuvoje kėlė ir anksčiau, tačiau devintojo dešimtmečio pabaigoje jis buvo siejamas su šalies suvereniteto atkūrimu. Tuo tarpu po kelerių metų išaugęs tarptautinių institucijų dėmesys atominei energetikai ir jos saugumui vėl suteikė postūmį imtis konkrečių įsipareigojimų IAE saugumui užtikrinti. Pavyzdžiui, 1993 m. lapkričio 30 d. Danijos energetikos ministras Jannas Sjersenas, apsilankęs Ignalinos AE, pareiškė, kad elektrinę reikia uždaryti, nes saugumo sistema nėra patikima.[385]

Lietuvos Vyriausybės sprendimo uždaryti IAE pagrindu laikomas 1994 m. vasario 10 d. Lietuvos ir ERPB pasirašytas Branduolinės saugos sąskaitos sutartis (angl. – *Nuclear Safety Account Agreement*). Jos 3.07 dalies (c) paragrafe sakoma, jog vykdanti valstybė (Lietuvos Respublika) ir gavėjas (IAE) netęs abiejų blokų eksploatacijos laiko, sumažėjus dujų tarpeliams kanaluose virš leistinos ribos, t.y. nekeis Ignalinos AE kuro kanalu. Pagal šį susitarimą Lietuva gavo 32,8 mln. ekiu (apie

[383] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Valstybinės atominės energijos saugos inspekcijos nuostatų patvirtinimo"*. – 1992. Spalio 21 d. Nr. 786.

[384] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Ignalinos atominės elektrinės 3-iojo energijos bloko statybos nutraukimo ir jo statinių bei įrenginių tolesnio panaudojimo"* – 1993. Lapkričio 16 d. Nr. 842.

[385] *Danijos energetikos ministras: Ignalinos AE reikia uždaryti.* – 1993. Lapkričio 30. – http://www.elta.lt

120 mln. Lt) paramą atlikti branduolinės saugos priežiūros ir įvertinimo darbus. Būtent šis susitarimas vertinamas kaip tarptautinis Lietuvos įsipareigojimas pirmąjį bloką uždaryti iki 2005-ųjų, o antrąjį – iki 2010-ųjų metų (nes antrasis blokas buvo pastatytas 5 metais vėliau).[386] Juo iki šiol remiasi ir ES, grįsdama savo poziciją dėl IAE uždarymo.

1994 m. Lietuvos Respublikos Vyriausybė patvirtino pagrindines nacionalinės strategijos energetikos srityje nuostatas.[387] Numatyta, kad šios nuostatos bus atnaujintos po penkerių metų. 1995 m. kovo 28 d. Seimo priimtas Energetikos įstatymas numatė tokius energetikos politikos tikslus: „patikimas ir saugus energijos tiekimas esant minimalioms išlaidoms, efektyvumas bei ekonominis energijos panaudojimas, rinkos ekonomikos principų diegimas, poveikio aplinkai mažinimas, regioninis bendradarbiavimas bei integracija į europines struktūras."[388] Tačiau IAE uždarymo klausimas nebuvo detalizuojamas. Tolesni Lietuvos vyriausybių veiksmai dėl IAE uždarymo sekė tik padidėjus spaudimui iš ES, o ne dėl augančio susirūpinimo IAE saugumu. ES siejo Lietuvos įsipareigojimus su stojimo į ES pažanga, savo ruožtu Lietuvos pusė netrukus pradėjo sieti IAE uždarymo darbus su finanasine parama iš ES.

1995 m. birželio 12 d. pasirašytoje asociacijos sutartyje, kuri sudaro Lietuvos ir ES santykių pagrindą iki stojimo sutarties pasirašymo, numatytas ekonominis bendradarbiavimas tarp Lietuvos ir ES branduoliniame sektoriuje. Bendradarbiavimo tikslas – užtikrinti saugesnį atominės energijos panaudojimą. Bendradarbiavimas atominėje energetikoje apima šiuos klausimus: pramonines priemones padidinti Lietuvos atominės elektrinės saugumą; IAE saugumo padidinimo galimybės įvertinimą; personalo kvalifikacijos kėlimo gerinimą; Lietuvos įstatymų ir norminių aktų dėl branduolinio saugumo tobulinimą ir kompetentingų priežiūros institucijų bei jų išgalių stiprinimą; branduolinį saugumą, pasiruošimą kritinėms situacijoms

[386] *Grant agreement (Ignalina Units 1 and 2 Nuclear Safety Project) among European bank for reconstruction and development – Ignalina state nuclear power plant and Republic of Lithuania* - 1994. February, p. 10–17.

[387] *Стратегия в области энергетики зависит от Игналинской АЭС* // Республика. – 1998. 5 декабря.

[388] *Lietuvos Respublikos energetikos įstatymas*. – 1995. Kovo 28 d. Nr. I–828.

atominėje energetikoje ir avarijų valdymą; apsaugą nuo radiacijos, įskaitant radiacijos poveikio aplinkai įvertinimą; kuro ciklo problemas, branduolinių medžiagų saugojimą ir fizinę apsaugą; radioaktyviųjų atliekų tvarkymą; atominių įrenginių uždarymą ir išmontavimą; nukenksminimą; vieningų saugumo standartų sukūrimą, siekiant apsaugoti darbuotojų, visuomenės sveikatą ir aplinką bei garantuoti, kad standartų bus laikomasi.[389]

1995 m. lapkričio 2 d. LR Vyriausybė nutarė įsteigti valstybės įmonės „Ignalinos atominė elektrinė“ eksploatavimo nutraukimo fondą, kurio tikslas – surinkti reikalingas lėšas, įskaitant parengiamųjų tyrimo ir projektavimo darbų finansavimą. Pinigai kaupiami Valstybės iždo specialioje sąskaitoje. Fondo lėšas sudaro atskaitymai nuo pajamų, gautų už IAE realizuotą elektros energiją, palūkanos už fondo lėšas. Nustatyta, kad išlaidas, skirtas minėtam fondui sudaryti, Ignalinos AE įskaičiuos į elektros energijos savikainą.[390]

1996 m. lapkričio 14 d. Seimas priėmė Branduolinės energijos įstatymą, kuris nustato branduolinės energetikos valdymo pagrindus, branduolinės saugos ir radiacinės apsaugos valstybinio reguliavimo principus branduolinėje energetikoje, atsakomybės branduolinėje energetikoje pagrindus.[391] 1996 m. gruodžio 19 d. Seimas priėmė LR nacionalinio saugumo pagrindų įstatymą, kuris nustato Lietuvos nacionalinio saugumo užtikrinimo pagrindus. Kaip vienas iš svarbiausių Lietuvos saugumą užtikrinančių būdų įvardijama integracija į Europos Sąjungą <...> ir siekimas visateisės narystės šioje organizacijoje. Įstatymo 11 skyriuje IAE saugios eksploatacijos užtikrinimas iki jos eksploatacijos pabaigos ir po to vadinamas viena iš svarbiausių ilgalaikės nacionalinio saugumo stiprinimo valstybinių programų. Įstatymo 5 straipsnio 1 dalyje sakoma, kad „Vyriausybė, vadovaudamasi nacionalinio saugumo pagrindais, pateikia Seimui il-

[389] Europos sutartis, steigianti asociaciją tarp Europos bendrijų ir jų šalių narių, iš vienos pusės ir Lietuvos Respublikos iš kitos pusės. – 1995. Birželio 12 d.

[390] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas, „Dėl valstybės įmonės IAE eksploatavimo nutraukimo fondo nuostatų patvirtinimo ir išlaidų, susijusių su šio fondo sudarymu bei panaudoto kuro tvarkymu.* – 1995 m. Lapkričio 2 d. Nr. 1403.

[391] *Lietuvos Respublikos branduolinės energijos įstatymas.* – 1996 m. Lapkričio 14 d. Nr. I–1613.

galaikių valstybinių saugumo stiprinimo programų rengimo planą, nustato jų rengimo bei vykdymo tvarką, rengia šias programas ir pateikia Seimui, išskyrus valstybės paslaptį sudarančias jų dalis. Dėl pateiktos programos Seimas priima nutarimą."[392]

1997 m. lapkričio 20 d. Seimas savo nutarimu patvirtino Seimo komisijos IAE regiono problemoms spręsti nuostatus. Šių nuostatų 5 straipsnyje kaip vienas iš svarbiausių uždavinių įvardijamas poreikis „rūpintis IAE eksploatavimo perspektyva ir šio regiono gyventojų užimtumo valstybės programos kūrimu, tobulinimu bei įgyvendinimu."[393] Komisijos nuostatuose nieko nekalbama apie darbus, susijusius su Ignalinos AE uždarymu.

1997 m. rudenį kartu su Darbotvarke 2000 Europos Komisija pateikė nuomonę apie kiekvienos šalies paraišką narystei ES.[394] Joje apie Lietuvą pažymima Lietuvos pasirašyta NSA sutartis, kuria draudžiama keisti kuro kanalus. Komisijos teigimu, šia sutartimi Lietuva įsipareigojo uždaryti IAE, o išvadose pažymima, kad reikia laikytis tos sutarties ir jos terminų, taip pat priimti sprendimus dėl planuojamo jėgainės uždarymo.

1998 m. kovo mėn. parengta Lietuvos nacionalinė *acquis* perėmimo programa (NAPP). Netrukus Lietuvos nacionalinė *acquis* perėmimo programa tapo Lietuvos pasirengimo narystei ES programa – svarbiausias Lietuvos pasirengimo narystei ES planavimo ir įgyvendinimo priežiūros instrumentas. Programa buvo atnaujinama 1999, 2000, 2001 m. Atnaujintoje programoje numatytas IAE pirmojo bloko eksploatacijos uždarymas kaip viena iš pagrindinių veiklos sričių energetikoje.[395] 1998 m. Lietuvos stojimo partnerystės programoje tarp artimiausių prioritetų numatyta, kad Lietuva turi parengti ir priimti ilgalaikę, viską apimančią energetikos stra-

[392] *Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas.* – 1997 m. Gruodžio 19. Nr.VIII–49.

[393] *Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Seimo komisijos Ignalinos atominės elektrinės regiono problemoms nuostatų.* – 1997 m. Lapkričio 20 d. Nr. VIII–530.

[394] Europos Komisijos nuomonė apie Lietuvos pasiruošimą tapti Europos Sąjungos nare. – 1997. Liepos 15. – http://europa.eu.int/comm/enlargement/lithuania/op_07_97/index.htm

[395] Lietuvos pasirengimo narystei ES programa (NAPP). – 2001 m. Birželio 13 d. – http://www.euro.lt

tegiją, kurioje atsispindėtų IAE uždarymo planas pagal įsipareigojimus, kuriuos Lietuva prisiėmė NSA sutartyje.[396] Vidutinės trukmės prioritetuose numatomas energetikos strategijos įgyvendinimas, įskaitant realų įsipareigojimų pagal NSA sutartį vykdymą.

Pastebėtina, jog 1998 m. rugsėjo mėn. Lietuvos Prezidentas pasirašė Kyoto protokolą, pagal kurį Lietuva įsipareigoja mažinti anglies dvideginio dujų išmetimą į atmosferą. Nors šio protokolo nuostatų įgyvendinimas yra glaudžiai susijęs su IAE uždarymo pasekmėmis, tuo metu šis klausimas nebuvo viešai aptariamas. Tarptautinių įsipareigojimų laikymasis ir susitarimo su ERPB, ir Kyoto protokolo pasirašymo metu nebuvo susietas su šių įsipareigojimų pasekmėmis Lietuvos ekonomikai ir nepristatytas viešam aptarimui.

1998 m. lapkričio 18 d. Europos Komisijos nuolatiniame pažangos pranešime vėl buvo priminta, jog Lietuva turi laikytis 1994 m. sutarties. 1999 m. pradžioje asociacijos taryboje akcentuota, jog Lietuva nesilaiko Stojimo partnerystės programoje numatytų prioritetų. 1998 m. gruodžio mėn. Vyriausybės sprendimu iš Ūkio, Užsienio reikalų ir kitų ministerijų ekspertų sudaryta grupė parengė Lietuvos nacionalinės strategijos energetikos srityje projektą.[397]

1998 m. gruodžio 23 d. Vyriausybė iš esmės pritarė šiai strategijai, kuria numatomi du IAE uždarymo scenarijai. Remiantis pirmuoju, kaip pareiškė tuometinis Lietuvos Ministras Pirmininkas G. Vagnorius, „elektrinė gali būti uždaryta priverstinai anksti“ – 2000 ar 2001m. Remiantis antruoju IAE numatoma eksploatuoti tiek, kiek leis techninės ir projektinės galimybės. Pakeitus kuro kanalus, abu Ignalinos AE reaktoriai galės dirbti iki 2020 m. Ūkio ministerijos parengtame projekte sakoma, kad, jei kuro kanalai nebus pakeisti, pirmasis reaktorius turi būti sustabdytas 2005 m., antrasis – 2010 m.

1999 m. sausio 14 d. LR Seimo priimtame nutarime numatyta įgyvendinti Nacionalinės *acquis* priėmimo programos prioritetus: „ilgalaikės

[396] Stojimo partnerystė – Lietuva – 1998 m. kovas. – http://europa.eu.int/comm/enlargement/lithuania/ac_c_part_03_98/ap.htm

[397] *Предусмотренны два сценария закрытия Игналинской АЭС* // Республика. – 1998. 24 декабря.

energetikos strategijos ir Ignalinos AE uždarymo plano parengimas laikantis Branduolinės saugos sąskaitos sutartyje numatytų įsipareigojimų.<...> Sudaryti Ignalinos AE eksploatacijos nutraukimo preliminaraus plano parengimo ir išlaidų įvertinimo metodologiją, metodiką bei metmenis."[398] 1999 m. rugsėjo 8 d. Lietuvos Vyriausybė pritarė naujai nacionalinei energetikos strategijai, kurioje numatoma pirmąjį Ignalinos elektrinės bloką uždaryti iki 2005 m. Vyriausybės posėdyje strategiją pristatęs tuometinis ūkio ministras E. Maldeikis pareiškė, kad dokumente numatyta, jog pirmojo bloko sustabdymas priklausys nuo ilgalaikės ir esminės finansinės pagalbos iš Europos Sąjungos ir kitų valstybių bei tarptautinių organizacijų.[399] Strategijos projekte nėra antrojo IAE bloko sustabdymo datos. Numatyta, jog dėl šio bloko uždarymo turi būti sprendžiama 2004 m., kai bus parengta atnaujinta strategija. 1999 m. spalio 5 d. Lietuvos Respublikos Seimas nutaria patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės, jau naujo premjero R. Pakso, pateiktą Nacionalinę energetikos strategiją.[400] 1999 m. spalio 6 d. Valstybinės atominės energijos saugos inspekcija priėmė įsakymą dėl bendrų reikalavimų IAE eksploatacijos nutraukimui.[401]

1999 m. gruodžio 10–11 d. Helsinkyje vykusiame Europos viršūnių susitikime Lietuva kartu su kitomis penkiomis kandidatėmis buvo oficialiai pakviesta derybų su ES. Derybas su Rumunija, Slovakija, Latvija, Lietuva, Bulgarija ir Malta buvo numatyta pradėti 2000 m. vasarį.[402] Nuolatiniame Europos Komisijos pranešime dėl situacijos Lietuvoje, vadovaujantis Kopenhagos ir Madrido Europos viršūnių susitikimuose nustatytais narystės

[398] *Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Seimo Europos reikalų komiteto parengtos išvados-pranešimo apie Nacionalinės acquis priėmimo programos vykdymą ir siūlymus, kaip gerinti šios programos įgyvendinimą.* – 1999. Sausio 14 d. Nr. VIII-1036.

[399] *Nuosprendis I atominės elektrinės blokui* // Lietuvos rytas. – 1999. Rugsėjo 9.

[400] *Lietuvos Respublikos nacionalinė energetikos strategija.* – 1999. Spalio 5 d. – http://www.lrs.lt/DPaieska.html

[401] *Valstybinės atominės energijos saugos inspekcijos įsakymas.* – 1999 m. Spalio 6. Nr. 22.

[402] *Lietuva pakviesta derybų dėl narystės ES* // Integracijos žinios. – 1999. Gruodis. Nr. 9.

kriterijais, sakoma, kad „Europos Komisija akcentavo, jog Nacionalinės energetikos strategijos priėmimas – aiškus Lietuvos pasiryžimo integruotis į ES įrodymas.“[403] 1999 m. gruodžio 31 d. buvo pasirašytas finansinis memorandumas dėl Europos Komisijos finansinės pagalbos Ignalinos AE uždarymui.[404]

2000 m. vasario 29 d. Lietuvos Vyriausybė savo nutarimu sudarė komisiją dėl nacionalinės energetikos strategijos nuostatų, susijusių su IAE, įgyvendinimo koordinavimo. Komisijos nariais tapo skirtingų ministerijų bei savivaldos institucijų specialistai.[405] Pagrindinės komisijos funkcijos – Nacionalinės energetikos strategijos įgyvendinimo plano parengimas, o Lietuvos Respublikos Vyriausybei jį patvirtinus, koordinuoti jo įgyvendinimą; parengti ir nustatyta tvarka pateikti Lietuvos Respublikos Vyriausybei suderintus projektus sprendimų dėl finansinės paramos administravimo ir pasiūlymus dėl finansavimo mechanizmo, įskaitant valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo bei kitų fondų pertvarkymą; užtikrinti, kad nuolat būtų ieškoma finansinės paramos Nacionalinės energetikos strategijos nuostatoms, susijusioms su IAE, įgyvendinti ir koordinuoti šią veiklą.[406]

2000 m. kovo 30 d. tarp Europos Komisijos ir ERPB pasirašyta sutartis dėl Ignalinos AE uždarymo fondo įsteigimo. Šiame fonde turi būti administruojami užsienio donorų skirti pinigai, o jį valdys minėtasis bankas.[407]

2000 m. gegužės 2 d. Seimas priėmė įstatymą, kuris nustatė IAE pirmojo bloko eksploatavimo nutraukimo teisinius pagrindus. Šio įstatymo preambulėje pabrėžiama, kad Ignalinos atominės elektrinės uždarymas yra ne

403 *Europos Komisija rekomendavo pradėti derybas su Lietuva* // Integracijos žinios. – 1999. Spalis. Nr. 7.

404 *Pasirašytas finansinis memorandumas dėl Ignalinos uždarymo.* – 1999 m. Gruodžio 31. – http://www.elta.lt

405 *Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl komisijos nacionalinės energetikos strategijos nuostatų, susijusių su Ignalinos AE, įgyvendinimui koordinuoti sudarymo.* – 2000 m. Vasario 29 d. Nr. 231.

406 Ibid.

407 *Lietuvos įsipareigojimas atominės energetikos srityje.* // Laisvoji Europa – 2000. Balandžio 4.

tik Lietuvos, bet ir tarptautinė problema. Įstatymas priimamas remiantis Nacionaline energetikos strategija. Šiuo įstatymu buvo teisiškai įtvirtintas Lietuvos įsipareigojimas nutraukti Ignalinos AE pirmojo bloko eksploatavimą iki 2005 m. sausio 1 d.[408] 2000 m. birželio 20–21 d. Lietuvos Vyriausybės kartu su Europos Komisija ir ERPB buvo organizuota pirmoji donorų konferencija, skirta IAE pirmojo bloko eksploatavimo nutraukimui. Konferencijoje nuspręsta, kad IAE pirmojo bloko uždarymui Vakarų šalys ir tarptautinės organizacijos skirs beveik 216 mln. eurų. Iš jų didžiausią dalį – 165 mln. eurų – skirs ES.

2000 m. rugsėjo 26 d. LR Seimas savo nutarimu, vadovaudamasis Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymo (Žin., 1997, Nr. 2–16; 1998, Nr. 55–1520) 5 straipsnio 1 ir 2 dalimis, nutarė patvirtinti valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės saugaus eksploatavimo užtikrinimo programą. 2001 m. vasario 19 d. Lietuvos Vyriausybė nutarimu Nr. 172 patvirtino „Valstybės įmonės IAE pirmojo bloko eksploatacijos nutraukimo programą“. Pagal šią programą numatyta, kad IAE pirmojo bloko eksploatavimas bus nutraukiamas taip:

1-asis etapas – pasiruošimas nutraukti eksploatavimą (2001–2004 m.);

2-asis etapas – pasiruošimas išmontuoti įrenginius ilgalaikio saugojimo periodui (2005 –2010 m.);

3-iasis etapas – įrenginių ir pastatų išmontavimas tuoj pat/po ilgalaikio saugojimo periodo (priklausomai nuo pasirinktos strategijos) (2011–2030/2080 m.).

2001 m. balandžio 5 d. pasirašyta sutartis tarp Lietuvos ir ERPB dėl tarptautinio IAE eksploatavimo nutraukimo rėmimo fondo veiklos Lietuvoje. ERPB sutinka administruoti paramos lėšas, kurias skirs fondo lėšų davėjai ir kurios bus naudojamos finansuoti arba bendrai finansuoti teikiant dotacijas atrinktų projektų rengimui ir įgyvendinimui tokiose srityse kaip techninės pagalbos teikimas; įrangos, būtinos pirmajam IAE eksploatavimo nutraukimo etapui.[409]

408 *Lietuvos Respublikos valstybės įmonės Ignalinos AE pirmojo bloko eksploatavimo nutraukimo įstatymas.* – 2000 m. Gegužės 2 d. Nr. VIII–1661.

409 *Lietuvos Respublikos ir Europos rekonstrukcijos ir plėtros banko bendroji sutartis dėl Tarptautinio Ignalinos eksploatavimo nutraukimo rėmimo fondo veiklos Lietuvoje.* – 2001. Balandžio 5 d. – http://www.lrs.lt/DPaieska.html

2001 m. balandžio 25 d. Lietuvos ūkio ministerija priėmė įsakymą „Dėl valstybės įmonės IAE pirmojo bloko eksploatavimo nutraukimo programos įgyvendinimo priemonių plano". Įgyvendinimas turi būti sudarytas iš dviejų pagrindinių krypčių: (a) techninės-aplinkosauginės priemonės ir (b) socialinės-ekonominės priemonės. Plane gana detaliai numatyti būsimųjų darbų organizaciniai, techniniai ir teisiniai klausimai, paskirtos atsakingos institucijos, numatyti pagrindiniai darbų finansavimo šaltiniai.[410]

2001 m. pradėjus derybas Energetikos skyriuje, Europos Komisija nuolat Lietuvai primindavo, jog dėl IAE antrojo bloko turėtų būti apsispręsta anksčiau nei 2004 m. (siūloma data – 2002 m.), kitaip Lietuva gali būti neįtraukta į pirmąjį ES plėtros etapą. 2001 m. liepos 9 d. buvo atnaujinta bendrosios Europos Komisijos ir Lietuvos energetikos darbo grupės veikla.

2001 m. liepos 12 d. priimtas LR valstybės įmonės IAE eksploatavimo nutraukimo fondo įstatymas. Jame nustatyta IAE eksploatavimo nutraukimo fondo steigimo, lėšų kaupimo ir kompensavimo, valdymo, naudojimo, apskaitos, kontrolės ir likvidavimo tvarka.[411] 2001 m. lapkričio 13 d. nuolatiniame pranešime Europos Komisija pakartojo savo poziciją, jog dėl antrojo Ignalinos bloko būtina apsispręsti iki 2002 m. pabaigos, t.y. prieš baigiant derybas dėl narystės ES, o patį bloką uždaryti ne vėliau kaip 2009 m. Šią poziciją 2002 m. Lietuvai išsakė ir joje apsilankę ES valstybių narių atstovai, tarp jų ir ES pirmininkaujančios Ispanijos ministras pirmininkas. Savo ruožtu Lietuva IAE antrojo reaktoriaus uždarymo grafiką ir toliau siejo su ES finansine parama. 2001 m. pabaigoje Lietuvos finansų ministerija ir Europos Komisija pasirašė memorandumą dėl 50 mln. eurų skyrimo IAE uždarymo išlaidoms. 2002 m. pradžioje Europos Komisijos pateiktame ES valstybėms narėms siūlyme dėl ES plėtros finansinio paketo numatyti konkretūs finansiniai ES įsipareigojimai IAE uždarymui (kasmet iki ES finansinio periodo pabaigos 2006 m. skirti šiam

[410] *Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos įsakymas „Dėl valstybės įmonės Ignalinos AE pirmojo bloko eksploatavimo nutraukimo programos įgyvendinimo priemonių plano".* – 2001 m. Balandžio 25 d. Nr. 145.

[411] *Lietuvos Respublikos valstybės įmonės Ignalinos AE eksploatavimo nutraukimo fondo įstatymas.* – 2001 m. Liepos 12 d. Nr. IX–466.

tikslui 70 mln. eurų), tačiau dėl jų Lietuva toliau tęsė derybas su ES iki pat 2002 m. gruodžio mėn. Tuo pačiu metu buvo tikslinamos ir IAE uždarymo išlaidų kategorijos bei jų sumos.

Artėjant laikui apsispręsti dėl IAE antrojo bloko uždarymo datos, Lietuvoje padaugėjo įvairių viešai išsakomų nuomonių dėl IAE saugumo, eksploatavimo trukmės ir įvairių jos uždarymo kainos įvertinimų. 2002 m. IAE uždarymo klausimas tapo vienu iš plačiausiai viešai aptariamų klausimų. 2002 m. vasario mėn. buvo paskelbtas bendras keleto interesų grupių – Branduolinės energetikos asociacijos, Lietuvos pramonininkų konfederacijos, branduolinės energetikos specialistų rengimo – kreipimasis, kuriame ES reikalavimas „nedelsiant uždaryti abu saugius ir patikimus Ignalinos AE reaktorius" vadinamas „nemotyvuotu ir tendencingu", o Lietuvos Vyriausybė raginama teigiamai apsispręsti dėl braduolinės energetikos plėtojimo Lietuvoje. Kreipimosi autorių nuomone, IAE gali saugiai veikti dar 15–20 metų, o jos ankstyvo uždarymo kaina yra daug didesnė, nei Lietuva gali tikėtis gauti iš ES.[412]

Panašiu metu buvo paskelbtas ir Lietuvos Prezidento pareiškimas, jog Lietuva pati apsispręs, kada jai naudinga uždaryti IAE, ir neturėtų jau dabar įsipareigoti ES uždaryti IAE antrąjį reaktorių 2009 m. Vieši Lietuvos institucijų ir interesų grupių pareiškimai sietini su augančiu ES spaudimu apsispręsti dėl IAE antrojo bloko uždarymo datos ir Vyriausybės ketinimu prašyti Seimo suteikti jai įgaliojimus derėtis dėl IAE uždarymo sąlygų. Nors Prezidento V. Adamkaus pareiškimą galima vertinti ir kaip būsimosios prezidento rinkimų kampanijos elementą, tačiau neatmestina ir tai, jog šitokiu būdu Lietuvos institucijos savo ruožtu bandė daryti netiesioginį spaudimą ES, kad pastaroji padidintų IAE uždarymui skiriamas lėšas.[413]

2002 m. kovo mėnesį Lietuvos Vyriausybė parengė dokumentų paketą, kuriuo ketino prašyti Seimo suteikti jai įgaliojimus derėtis su ES dėl

[412] *Mokslininkai ragina neskubėti naikinti šalies branduolinės energetikos* // Euroverslo naujienos. – 2002. Kovo 13. – www.euro.lt/evn/print.php?ArticleID=299.

[413] Kad šis prezidento pareiškimas buvo išgirstas ES valstybėse narėse, rodo tai, jog A. Paulauskui lankantis Švedijoje, apie tai jo teiravosi Švedijos parlamento nariai. (*Seimo pirmininkui Švedijoje teko aiškintis dėl prezidento pareiškimų apie Ignalinos AE* // BNS. – 2002. Kovo 5. – http://bns.lt.news/VSI/03051629VSI0449TIL.html.)

IAE uždarymo sąlygų, tačiau kurį laiką buvo delsiama teikti šį paketą Seimui. Atrodo, jog Vyriausybėje 2002 m. pradžioje tebebuvo derinamos įvairios IAE uždarymo išlaidų kategorijos ir sumos bei delsiama prisiimti atsakomybę už šią visuomenėje prieštaringai vertinamą sprendimą.[414] Be to jau kurį laiką buvo žinoma, jog pasiruošimo nutraukti IAE pirmąjį bloką darbai gana smarkiai pradėjo atsilikti nuo pirminio grafiko ir kai kuriais atvejais vėlavo maždaug vienerius metus. Šia politine padėtimi bandė pasinaudoti į save atkreipdami visuomenės dėmesį ir kai kurie Seimo nariai.[415]

Seimas tik po poros mėnesių galiausiai suteikė įgaliojimus Lietuvos Vyriausybei derėtis su ES dėl IAE antrojo bloko uždarymo terminų ir sąlygų, nurodęs, kad technologiškai pagrįstas Ignalinos AE antrojo bloko eksploatavimo nutraukimo terminas galėtų būti tarp 2009 ir 2015 metų.[416] Šitaip Vyriausybei buvo sudaryta derybų laisvė sieti ankstesnį IAE antrojo bloko uždarymo terminą su didesne ES finansine parama. Be to, buvo nuspręsta paankstinti naujos nacionalinės energetikos strategijos parengimą, kurioje ir būtų įtvirtinta ši nuostata. Vyriausybė naują nacionalinės energetikos strategijos projektą viešai pateikė 2002 m. gegužės pabaigoje, o vėliau pateikė svarstymui Seime. Birželio mėnesį Liuksemburge Lietuva ir ES pasiekė susitarimą dėl IAE antrojo bloko uždarymo. Lietuva įsipareigojo jį uždaryti 2009 m., o ES – suteikti ilgalaikę adekvačią finansinę paramą uždarymo darbams. Kartu buvo numatyta toliau

[414] Pavyzdžiui, Ūkio ministerijos tuo metu parengtose išvadose buvo teigiama, jog išlaidos, susijusios su visišku IAE eksploatavimo nutraukimu, sieks 2,2 mlrd. eurų iki 2020 m. Beje, šie skaičiavimai rėmėsi prielaida, kad IAE pirmasis blokas bus uždarytas iki 2005 m., o antrasis blokas – 2009 m. (*Vyriausybė ir Seimas formuluos bendrą poziciją derybose su ES dėl paramos IAE uždarymui* // BNS. – 2002. Kovo 8. – www.bns.lt/news/VSI/03081553VSI0417TIL.htm.)

[415] Pavyzdžiui, G. Vagnorius kovo pradžioje paragino Vyriausybę atnaujinti derybas su ES dėl 1994 m. prisiimtų įsipareigojimų nekeisti IAE kuro kanalų (*Nepakeitus įsipareigojimų ES, Ignalinos AE teks uždaryti 2010 metais, teigia ekspremjeras* // BNS. – 2002. Kovo 6. – http://bns.news.lt/VSI/03051110VSI0147TIL.html.). Neskubėti įsipareigoti uždaryti IAE nuolat ragino ir K. Prunskienė.

[416] *Antrąjį Ignalinos AE reaktorių Lietuva uždarys 2009-aisiais, jei ES skirs finansavimą* // BNS. – 2002. Gegužės 22. – http://terminal.bns.lt

derėtis dėl konkrečių finansavimo sumų ir IAE uždarymo kaštų padengimo šaltinių.[417]

Diskusijos dėl IAE uždarymo vėl suintensyvėjo 2002 m. rudenį, kai Seime buvo pradėta svarstyti atnaujinta nacionalinė energetikos strategija. Dėl būtinybės išlaikyti atominės energetikos šaltinius Lietuvoje (įrengiant naujus reaktorius) pasisakė ir Lietuvos Prezidentas, ir interesų grupės (Lietuvos pramonininkų konfederacija).[418] Tuo pat metu buvo tęsiamos intensyvios konsultacijos tarp Lietuvos ir ES dėl IAE uždarymo kaštų kategorijų bei sumų. Pavyzdžiui, rugsėjo mėnesį Lietuva pateikė ES patikslintus IAE uždarymo kaštų skaičiavimus pagal penkias kategorijas – techninio IAE eksploatavimo nutraukimo, socialinių poreikių, elektrinių atnaujinimo, elektros ir dujų tinklų sujungimo su Europos tinklais bei aplinkosaugos projektų finansavimo. Tuo metu tarptautiniame eksploatacijos fonde buvo sukaupta apie 745 mln. Lt (216 mln. eurų), Lietuva buvo sukaupusi apie 160 mln. Lt (46 mln. eurų), o Europos Komisija, kaip minėta, 2004–2006 m. laikotarpiui buvo numačiusi skirti po 247,8 mln. Lt (70 mln. eurų).[419]

Atnaujinta nacionalinė energetikos strategija buvo patvirtinta Seime 2002 m. spalio pradžioje, o joje įtvirtintas Lietuvos įsipareigojimas uždaryti IAE antrąjį bloką 2009 m. Tiesa, svarstymo Seime metu buvo kiek pakeista formuluotė dėl IAE antrojo bloko eksploatacijos nutraukimo sąlygų. Keleto Seimo narių iniciatyva strategijoje buvo numatyta, jog neužtikrinus ES ir kitų donorų finansinės paramos IAE reaktorių uždarymui, jų eksploatacijos laikas gali būti pratęstas.[420] Taip pat buvo pritarta studijos dėl branduolinės energetikos naudojimo Lietuvoje parengimui 2003–

[417] Pastebėjęs ir net pateisindamas šį Lietuvos derybininkų susitarimą su ES, V. Adamkus teigė, jog 1994 m. prisiimti Lietuvos įsipareigojimai buvo klaida, ir paragino svarstyti branduolinės energetikos ateitį Lietuvoje. (*Lietuva padarė, ką galėjo derėdamsi su ES dėl IAE uždarymo, mano prezidentas* // BNS. – 2002. Birželio 14. – http://terminal.bns.lt

[418] *Lietuvos pramoninkų konfederacijos pareiškimas* // BNS kurjeris. – 2002. Spalio 1. – http://terminal.bns.lt

[419] *Briuselyje įvyko konsultacijos dėl Ignalinos atominės elektrinės klausimų* / Europos komiteto prie LRV pranešimas spaudai. – 2002. Rugsėjo 12.

[420] *Jeigu nebus užtikrintas IAE uždarymo finansavimas, jos reaktorių eksploatavimas gali būti pratęstas, nusprendė Seimas* // BNS. – 2002. Spalio 10. – http://terminal.bns.lt

2004 m. bei siekiui Lietuvai išlikti branduolinės energetikos valstybe. Beje, strategijos pirmoje dalyje pripažįstama, jog nors Energetikos įstatymas numato, kad strategija turi būti atnaujinama kas penkeri metai, šis dvejais metais ankstesnis jo tvirtinimas susijęs su Lietuvos siekiu baigti derybas su ES 2002 m. ir tapti jos nare 2004 m.

Prieš pat baigiantis Lietuvos deryboms su ES, paaiškėjo, jog ES sutiko papildomai skirti dar 258 mln. Lt (75 mln. eurų), o galutinis susitarimas tarp Lietuvos ir ES su abiejų šalių įsipareigojimais turėtų būti įteisintas specialiame protokole prie stojimo sutarties.[421] Daugiausia neaiškumų tebebuvo likę dėl ES finansinės paramos pasibaigus esamam finansiniam laikotarpiui, t.y. po 2006 metų.

6.3 Politikos formavimo metu veikiančios sąlygos

6.3.1 Aiškūs politikos tikslai ir prioritetai

Vienas iš svarbiausių IAE klausimo bruožų – aiškus nesutarimas nuo pat pradžių tarp pagrindinių politinio proceso veikėjų (Lietuvos Vyriausybės bei ES) dėl priimtų sprendimų ir skirtingas numatytų įsipareigojimų traktavimas. Viena vertus, ES nuosekliai laikosi pozicijos, kad Lietuva pagal 1994 m. pasirašytą susitarimą su ERPB įsipareigojo uždaryti IAE pirmąjį reaktorių iki 2005 m., o antrąjį – iki 2010 m. Tuo tarpu oficiali Lietuvos pozicija bent jau kurį laiką buvo tokia – susitarimas su ERPB buvo pasirašytas dėl priemonių jos saugumui stiprinti finansavimo, o ne dėl IAE uždarymo.[422] Neatmestina tikimybė, jog susitarimo su ERPB pasirašymo metu Lietuvos Vyriausybė vertino šį susitarimą kaip techninį dokumentą, atsiedama IAE saugumo didinimo priemones nuo IAE uždarymo klausimų ir nesuvokdama galimų jo pasekmių. Tai patvirtina ir viešųjų diskusijų šia tema stoka prieš pasirašant susitarimą.

[421] *Derybas su ES baigsime Lietuvai naudingomis sąlygomis, užtikrina UR ministras* // BNS. – 2002. Gruodžio 3. – http://terminal.bns.lt

[422] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės potvarkis „Dėl įgaliojimų A. Stasiukynui suteikimo".* – 1993. Lapkričio 19 d. Nr. 797 p.

Neaiškią Lietuvos poziciją rodo ir tai, jog 1998 m. gruodžio mėn. Vyriausybė pritarė strategijai, pagal kurią numatomi du IAE uždarymo scenarijai. Remiantis pirmuoju, kaip pareiškė tuometinis Lietuvos Ministras Pirmininkas G. Vagnorius, „elektrinė gali būti uždaryta priverstinai anksti“ – 2000 ar 2001m. Remiantis antruoju, IAE numatoma eksploatuoti tiek, kiek leis techninės ir projektinės galimybės. Pakeitus kuro kanalus, abu Ignalinos AE reaktoriai galėtų dirbti iki 2020 metų.

Prieštaravimai tarp skirtingų susitarimo interpretacijų ypač išryškėjo artėjant Lietuvos derybų su ES dėl narystės joje pradžiai. Dėl augančio ES spaudimo imtis konkrečių įsipareigojimų dėl IAE uždarymo ir numatyti uždarymo darbų grafiką 1999 m. rudenį Lietuvos Vyriausybė (ir Seimas) apsisprendė dėl pirmojo reaktoriaus uždarymo grafiko. Tikėtina, jog svarbia paskata priimti šį sprendimą tapo artėjantis ES viršūnių susitikimas Helsinkyje, kuriame Lietuvos vadovai tikėjosi sulaukti kvietimo pradėti derybas su ES. Taip pat stipria paskata apsispręsti dėl IAE antrojo reaktoriaus uždarymo terminų ir nacionalinės energetikos strategijos peržiūrėjimo tapo ES pozicija, susiejusi šio sprendimo priėmimą su derybų dėl narystės ES pabaiga (bei iš dalies su finansiniais įsipareigojimais).

Beje, nesutarimų interpretuojant pasirašytas sutartis iškilo ne tik Lietuvos sutarties su ERPB atveju. 2001 m. lapkričio mėn. iškilo konfliktas tarp Lietuvos ir Europos Komisijos dėl 1999 m. gruodžio 31 d. pasirašyto finansinio memorandumo IAE uždarymui. Europos Komisijos atstovų teigimu, memorandume Lietuva įsipareigojo uždaryti IAE antrąjį bloką iki 2009 m. Kaip pareiškė Europos Komisijos misijos Lietuvoje vadovas Michaelis Grahamas, „man nerimą sukėlė premjero Algirdo Brazausko ne kartą pareikšta nuomonė, jog Lietuva nespės iki 2009 metų uždaryti atominės elektrinės.“[423] M. Grahamą taip pat nustebino A. Brazausko teiginiai, kad Europos Komisija nėra oficialiai pareiškusi savo pozicijos dėl jėgainės uždarymo terminų. M. Grahamo teigimu, „nesugebėjimas apsispręsti ir pasirengti uždaryti Ignalinos atominę elektrinę iki 2009 metų gali Lietuvai sutrukdyti greičiau patekti į Europos Sąjungą.“[424]

[423] *ES atstovą nustebino premjero teiginiai.* // Lietuvos rytas. – 2001. Lapkričio 14.

[424] Ibid.

Premjeras A. Brazauskas, prieš tai viešai kalbėjęs, kad Lietuva dar nėra įsipareigojusi 2009 m. nutraukti IAE antrojo bloko eksploataciją, vėliau kreipėsi į Europos Komisiją dėl pastarosios pozicijos ir ši pažadėjo suformuluoti oficialų atsakymą dėl Ignalinos AE uždarymo terminų.[425] Lapkričio 9 d. Europos Komisijos komisaras Gunteris Verheugenas išsiuntė premjerui A. Brazauskui laišką, kuriame išaiškino Europos Sąjungos poziciją dėl Ignalinos atominės elektrinės uždarymo. Laiške teigiama: „<...> nors Ignalinos AE antrojo bloko uždarymo datą – 2009 m. – reikia vertinti turint omenyje politinius samprotavimus, susijusius su stojimo eiga, ES pozicija atsižvelgia į tam tikras technines aplinkybes. <...> Reikėtų priminti, kad 1999 m. politinio kompromiso metu dar nebuvo susitarta dėl jokio detalaus stojimo į ES grafiko. Tačiau dabar Nicos ir Geteborgo Europos Sąjungos Viršūnių tarybos atvėrė konkrečias perspektyvas geriausiai pasirengusioms šalims kandidatėms 2004 m. įstoti į ES. Dėl tokios naujos situacijos Lietuvai dar skubiau reiktų nuspręsti dėl tvirtos IAE antrojo bloko uždarymo datos.“[426]

Būtent po šio laiško Lietuvos premjeras A. Brazauskas pareiškė, kad sprendimas dėl IAE antrojo reaktoriaus uždarymo datos turi būti priimtas 2001 m.[427] Tačiau šį sprendimą Vyriausybė vis atidėliojo, ir 2002 m. pavasarį pastebimas akivaizdus delsimas priimti sprendimą dėl IAE antrojo bloko uždarymo terminų. Sprendimas buvo priimtas tik labai išaugus spaudimui spėti užbaigti derybas su ES dar 2002 m. ir būti pirmosios į Sąjungą priimamos šalių kandidačių grupės nare. Tačiau šis spaudimas sumažės Lietuvai įstojus į ES, ir tada gali akivaizdžiau iškilti į viešumą skirtingų politikos veikėjų ir interesų grupių Lietuvoje nesutarimai dėl IAE uždarymo. Nors neatmestina galimybė, jog dalis viešai demonstruojamų skirtumų tarp įvairių Lietuvos politikų pozicijų buvo nukreipta ES link siekiant išsiderėti didesnę ES finansinę paramą, nenumatyti uždarymo darbų nesklandumai ar pasikeitusios aplinkybės gali vėl sugrąžinti diskusiją prie IAE uždarymo terminų.

[425] Ibid.

[426] G. Verheugeno laiškas LR Ministrui Pirmininkui A. Brazauskui. – 2001. Lapkričio 9.

[427] *Kada Lietuva priims sprendimą dėl antrojo Ignalinos AE bloko uždarymo?* // Laisvoji Europa. – 2001. Lapkričio 15.

6.3.2 Tinkama priežastinė teorija

Ši sąlyga yra glaudžiai susijusi su pirmąja – sutarimas dėl politikos tikslų priklauso nuo sutarimo dėl būtinybės jų siekti. Kitaip sakant, IAE uždarymo atveju svarbu: (a) kaip politikos veikėjai suvokia ryšį tarp poreikio uždaryti elektrinę (nesaugumo) ir jam adekvačių veiksmų (ankstesnio ar vėlesnio uždarymo, kuro kanalų keitimo ir pan.); (b) nuo šių veiksmų suvokiamų pasekmių (ką reikia atlikti, kad IAE uždarymas vyktų sklandžiai ir saugiai ir kiek tai gali kainuoti).

Aiškus sutarimas dėl uždarymo terminų ir sąlygų tiesiogiai priklauso nuo IAE nesaugumo laipsnio įvertinimo bei jos uždarymo pasekmių įvertinimo. Ir vienu, ir kitu klausimu Lietuvoje nėra aiškaus sutarimo tarp pagrindinių politikos veikėjų, įgyvendinančių institucijų ir interesų grupių. Kitaip sakant, priežastinė teorija, kuria grindžiamas IAE uždarymo poreikis dėl jos nesaugumo, yra nuolatos kvestionuojama, iškeliami ir viešai svarstomi (ne tik opozicijos, bet ir pozicijos politikų) alternatyvūs IAE eksploatavimo scenarijai.

Nuo pat diskusijų dėl IAE pradžios kalbama apie jos eksploatacijos saugumą. Diskusijos vyksta dėl IAE eksploatacijos trukmės, dėl galimybių pagerinti jos saugumą ir dėl smulkesnių klausimų, pavyzdžiui, kuro kanalų naudojimo trukmės. Diskusijose apie IAE dažnai keliamas klausimas apie atominės energetikos ateitį Lietuvoje apskritai. Nors per daugiau nei dešimt metų įvairios ekspertų grupės vertino IAE saugumą, tačiau vieningo sutarimo nėra: ir ankstyvo, ir vėlyvo IAE uždarymo scenarijų šalininkai apeliuoja į „techninius ir mokslinius“ argumentus.

Viena vertus, Europos Komisija ir kai kurie kiti politikos veikėjai remiasi prielaida, jog RBMK tipo reaktoriai apskritai nesaugūs, ir, atsižvelgiant į Lietuvos ir ERPB susitarimą, IAE pirmojo reaktoriaus eksploatacija turi būti nutraukta iki 2005 m., o antrojo – iki 2010 m. Europos Komisijos poziciją gerai atspindi Europos Komisijos nario, atsakingo už ES plėtrą, Gunterio Verheugeno kalba, pasakyta Donorų konferencijoje Vilniuje 2000 m. birželio 20 d. Joje teigiama, kad „Lietuvoje vykusių politinių debatų metu kartais buvo teigiama, kad branduolinę jėgainę norima uždaryti tik dėl politinio Briuselio spaudimo. Kai kas netgi minėjo nuostatą prieš pigios energijos šaltinį, naudingą Lietuvai. Tačiau taip nėra. Pa-

prasčiausiai Lietuva paveldėjo netinkamą įrangą. Buvusi Sovietų Sąjunga Lietuvos žemėje pastatė du RBMK tipo reaktorius. Tai ir yra problemos esmė. <...> Jeigu Lietuva būtų paveldėjusi kitos konstrukcijos branduolinį reaktorių, ES neprašytų jo uždaryti. Keletas šalių kandidačių, turinčių kitų tipų reaktorius, galės įstoti į Europos Sąjungą. Lietuva to padaryti negalės, kadangi laikoma, kad RMBK reaktoriai yra iš esmės nesaugūs. Mes neprieštarautume Lietuvos stojimui, jei ji pastatytų kitą, moderniausią, reaktorių. Tačiau mes tikime, kad uždarius Ignaliną, Lietuva supras, jog geriau ieškoti kitų elektros gamybos galimybių. <...> Kodėl mes siekiame, kad jėgainė būtų uždaryta? Dėl projektinių trūkumų galima avarija RBMK tipo jėgainėje sukeltų daug rimtesnių padarinių negu kitų tipų reaktoriai. Būdami politikai mes jaučiamės atsakingi už Europos piliečius, ypač gyvenančius Lietuvoje ir tose šalyse, kurias gali paveikti avarija.“[428]

2000 m. spalio mėn. antrojoje Vakarų Europos atominės energetikos reguliuotojų asociacijos (WENRA) ataskaitoje apie branduolinę saugą ES šalyse kandidatėse pažymėta, jog Lietuvoje atominės energetikos priežiūros praktika dar neatitinka Vakarų Europos standartų, o IAE pirmas ir antras blokai, nors ir pagerinus jų saugą, negali atitikti Vakarų Europos valstybėse pastatytų atominių reaktorių saugos lygmens.

2001 m. liepos 1 d. ES nuolatinių atstovų taryba (COREPER) patvirtino ES Atominių klausimų grupės ir Branduolinės saugos darbo grupės (BSDG) ataskaitą bei rekomendacijas Lietuvai dėl aukštų branduolinės saugos standartų. BSDG ataskaitoje pakartojama ES pozicija, jog Lietuva antrąjį IAE bloką turi uždaryti vėliausiai 2009 m. Taip pat pažymėta, jog techniškai neįmanoma IAE įdiegti ES atominės saugos standartus.

Kita vertus, dalis Lietuvos politikų ir interesų grupių teigia, jog IAE yra pakankamai saugi. Už natūralų, o ne pirmalaikį IAE eksploatacijos nutraukimą pasisako dalis Lietuvos mokslininkų, Lietuvos energetikos institutas ir kai kurios kitos interesų grupės, juos palaiko kai kurie Lietuvos Seimo nariai bei kiti, dažniausiai opozicijoje esantys, politikai. Savo nuostatas jie grindžia moksliniais argumentais dėl IAE saugumo.

Tiesa, atrodo, jog nesutarimai dėl IAE saugumo sumažėjo 2002 m. antroje pusėje, po ilgų Lietuvos konsultacijų su ES, kurių metu buvo nuolat

428 *Ignalinos AE uždarymo problema* // http://www.euro.lt

tikslinamos IAE uždarymo kaštų kategorijos ir jų sumos bei finansavimo šaltiniai. Pavydžiui, 2002 m. spalio mėn. atnaujintoje nacionalinėje energetikos strategijoje buvo pripažinta, jog „pagal tikimybinės saugos įvertinimo rodiklius dabartiniu metu Ignalinos AE sauga galėtų būti lyginama su Vakarų šalių atominių elektrinių sauga, tačiau Ignalinos AE neturi Vakarų elektrinėse įrengto gaubto, kuris avarijos metu sulaikytų pasklidusias radioaktyviąsias medžiagas.“[429] Tačiau toje pačioje strategijoje numatyta ir galimybė pratęsti IAE antrojo bloko eksploatavimą, jei nebus užtikrintas reikiamas finansavimas. Be to, neaišku, ar nesutarimai šiais klausimais vėl neiškils svarstant branduolinės energetikos ateitį Lietuvoje.

Beje, 1998 m. spalio 22 d. Europos Parlamentas priėmė rezoliuciją dėl branduolinių jėgainių ir kitų branduolinių įrenginių Europoje uždarymo. Šiame dokumente teigiama, jog branduolinių įrenginių uždarymas politiniais sumetimais, dar nesibaigiant natūraliam jų eksploatavimo terminui, ekonomiškai nepateisinamas ir yra sunki finansinė našta piliečiams ir mokesčių mokėtojams. Prieš priimant bet kokį sprendimą dėl branduolinių objektų veiklos ar uždarymo, visuomet turi būti atsižvelgta į mokslinę ekspertizę, blaivų ekonominį realių kaštų įvertinimą ir aiškius mokslinius tyrimus.[430]

Noras nepolitizuoti „techninių“ klausimų atspindi ir kai kurių Lietuvos politikos veikėjų, ypač kai kurių mokslininkų, poziciją. Pavyzdžiui, Lietuvos mokslų akademija savo atvirame laiške Vyriausybei „Skubus AE uždarymas būtų klaida“ tvirtino, kad „Europos Komisijos nenoras Ignalinos AE saugumo įvertinimą pavesti tarptautinei ekspertų komisijai ir kategoriški tvirtinimai, kad mūsų atominė elektrinė neatitinka vakarietiškų standartų, rodo, kad AE saugumas iš techninės yra paverstas politine problema.“[431]

IAE atvejis Lietuvos politikoje puikiai rodo, kaip techniniai klausimai dėl jų svarbos išteklių paskirstymui, gyventojų užimtumui ir pajamoms bei vyriaujančių simbolinių nuostatų tampa politiniais klausimais. Techninių klausimų politizavimas tampa neišvengiamas, o techniniais argumentais

[429] *Nacionalinė energetikos strategija* / Patvirtinta LR Seimo 2002 m. spalio 10 d. nutarimu Nr. IX-1130. – http://www.lrs.lt

[430] *Europos Parlamento rezoliucija dėl branduolinių jėgainių ir kitų branduolinių įrenginių Europoje uždarymo (decommissioning).* A4-035/98. – 1998 m. Spalio 22.

[431] *Skubus AE uždarymas būtų klaida* // Lietuvos rytas. – 1999. Gegužės 10.

naudojasi skirtingas pozicijas ginančios pusės. Todėl, nesutariant dėl techninės argumentacijos, galiausiai apeliuojama į Lietuvos tarptautinį prestižą, įsipareigojimų laikymąsi ar tiesiog keliamas klausimas dėl pasirinkimo tarp IAE uždarymo ir Lietuvos nacionalinio prioriteto – narystės ES.

Būtent tokiais argumentais rėmėsi ankstyvo IAE pirmojo reaktoriaus uždarymo šalininkai 1999 m. Seime diskutuojant dėl nacionalinės energetikos strategijos (ir 2002 m. atnaujinant ją). Seimo narių, balsavusių už šią strategiją, nuomone, Seimas turėjo priimti sprendimą uždaryti Ignalinos AE anksčiau laiko, nes tai Lietuvos tarptautinis įsipareigojimas. Kitu atveju galėtų nukentėti Lietuvos tarptautinis prestižas. Jų teigimu, negalima persvarstyti įstatymus ir atsisakyti tarptautinį atgarsį turinčių Lietuvos įsipareigojimų kitoms valstybėms ar užsienio bendrovėms, nes IAE – tai objektas, dėl kurio saugumo nerimauja visa Europa. Taip pat buvo teigiama, jog įsipareigojimas uždaryti Ignalinos atominę elektrinę buvo viena sąlygų, atvėrusių Lietuvai kelią deryboms dėl stojimo į Europos Sąjungą, tad Seimas, atsisakydamas šio įsipareigojimo, stabdytų visą Lietuvos integracijos į Vakarus procesą.[432]

Ankstyvo IAE uždarymo priešininkai taip pat kėlė ryšį tarp IAE ir Lietuvos narystės ES. Pavyzdžiui, Lietuvos pramonininkų konfederacija yra pareiškusi, kad „LPK neleis politikams aukoti elektrinės dėl narystės Europos Sąjungoje". Tokiai pozicijai pritarė ir IAE generalinis direktorius V. Ševaldinas: „Esu už narystę Europos Sąjungoje, bet jeigu Ignalinos atominės elektrinės uždarymas būtų nurodomas kaip sąlyga, tuomet susilaikyčiau."[433] Priėmus energetikos strategiją 1999 m., Lietuvos pramonininkų konfederacija pabrėžė, kad Seimas neatsižvelgė į jų ir kitų visuomeninių organizacijų, mokslininkų ir specialistų išsakytus argumentus, jog siekiant išvengti neigiamų pasekmių Lietuvos pramonei ir visam šalies ūkiui, Lietuvai nederėtų, nesibaigus projekte numatytam darbo laikui, uždaryti abu Ignalinos AE blokus.[434] Siūlyta IAE blokų uždarymo terminus nustatyti tik po to, kai iš

[432] *Lietuvos Respublikos Seimo 1999 m. posėdžiai* / Stenograma. – Vilnius. 1999. Spalio 5. Nr. 202 (378). – http://www.lrs.lt/Dpaieska.html

[433] *Pavojingiausios įmonės direktorius* // Veidas. – 1998. Rugpjūčio 6. P. 20–22.

[434] *Siekdama vystyti šalies ekonomiką, Lietuva turi plėtoti atominę energetiką* // Lietuvos žinios. – 1999. Lapkričio 29.

Europos Komisijos ir kitų tarptautinių institucijų bus gauti konkretūs įsipareigojimai suteikti realaus dydžio neatlygintiną finansinę paramą, kuri padengtų ankstesnio IAE blokų uždarymo ekonominius nuostolius.

Antrasis, jau minėtas, svarbus klausimas, dėl kurio taip pat ilgą laiką nebuvo aiškaus sutarimo, yra IAE uždarymo pasekmės. Būtent šiuose vertinimuose atsispindi ekspertų ir jų vertinimais besinaudojančių politikų suvokimas apie priežastinį ryšį tarp sklandaus elektrinės uždarymo ir tam reikalingų išteklių bei priemonių. Ilgą laiką viešai buvo vengiama pateikti oficialius IAE uždarymo pasekmių vertinimus. Nors Lietuvos Vyriausybė dar 1998 m. įgaliojo Ūkio, Finansų ir Užsienio reikalų ministerijas konkretizuoti IAE uždarymo pasekmių vertinimus, tačiau oficialiai jie pradėti skelbti tik 2002 m. Pasekmių vertinimas taip pat neišvengė politizavimo, kadangi nuo jo priklausė Lietuvos galimybės gauti didesnį ar mažesnį ES ir kitų tarptautinių institucijų finansavimą IAE uždaryti.

6.3.3 Institucinė politikos įgyvendinimo struktūra

IAE uždarymo institucinei struktūrai būdinga keletas bruožų, apsunkinančių sklandų elektrinės eksploatacijos nutraukimą. Tai sudėtinga veiksmų koordinavimo struktūra, apimanti daug nacionalinio, regioninio ir tarptautinio lygio institucinių veikėjų; su finansavimo ypatumais susijusi daugiapakopė ir sudėtinga atsakomybės sistema.

Valstybės nacionalinių ir vietos savivaldos institucijų kompetenciją sprendžiant klausimus, susijusius su branduoline energija, reguliuoja Branduolinės energijos įstatymas, priimtas 1996 m. lapkričio 14 d.: „<...> LR Seimas formuoja valstybės politiką branduolinės energetikos srityje, sprendžia principinius branduolinės energetikos plėtros Lietuvoje klausimus. LR Vyriausybė steigia branduolinės energetikos kontrolės ir priežiūros institucijas ir tvirtina jų įstatus (nuostatus), tvirtina norminius aktus, reglamentuojančius branduolinių ir radioaktyviųjų medžiagų įsigijimo, saugojimo, transportavimo ir laidojimo tvarką<...>."[435]

Pagal šį įstatymą Energetikos ministerija turėjo įgyvendinti valstybės politiką energetikos srityje. Įvykus reorganizacijai, 1998 m. Ūkio minis-

[435] *Lietuvos Respublikos branduolinės energijos įstatymas.* – 1996 m. Lapkričio 14 d. Nr. I-1613.

terija paveldėjo Energetikos ministerijos funkcijas, ji tapo atsakinga už branduolinio sektoriaus plėtros strategiją ir politiką. Buvo sukurtas naujas Ignalinos AE problemų koordinavimo skyrius. Šis ir branduolinės energetikos skyriai yra sujungti į Branduolinės energetikos ir radioaktyvių atliekų tvarkymo departamentą, kuris pavaldus ūkio viceministrui, atsakingam už energijos klausimus.[436]

Ignalinos AE išimtinai atsakinga už reaktorių saugų eksploatavimą ir radioaktyvių atliekų tvarkymą.[437] Vietos savivaldos institucijos tose joms priklausančiose teritorijose, kurių plotai yra branduolinės energetikos objekto sanitarinėje apsaugos ar stebėjimo zonose, pagal savo kompetenciją dalyvauja kontroliuojant atominių elektrinių, branduolinių reaktorių ir kitų branduolinės energetikos įrenginių, kuriems nustatytos sanitarinės apsaugos zonos, veiklą.

Lietuvos valstybinė energetikos saugos inspekcija (VATESI) yra savarankiška vykdomosios valdžios institucija, užtikrinanti branduolinės saugos ir branduolinių medžiagų apskaitos valstybinį reguliavimą. VATESI išduoda leidimus eksploatuoti atominės energetikos objektus, taip pat leidimus baigti šiuos objektus eksploatuoti.[438]

IAE uždarymo klausimo iškėlimas iš esmės buvo beprecedentis ir skyrėsi nuo IAE saugumo didinimo klausimo svarstymų institucinės dienotvarkės. Tai sąlygojo daugelio įvairių institucijų ir interesų grupių įsitraukimą į IAE klausimo sprendimą, o kartu – sudėtingos daugiapakopės IAE eksploatavimo nutraukimo koordinavimo struktūros sukūrimą. Tai puikiai rodo LR Vyriausybės 2000 m. vasario 29 d. nutarimas „Dėl komisijos nacionalinės energetikos strategijos nuostatų, susijusių su IAE, įgyvendinimui koordinuoti sudarymo“.[439]

[436] *LR Vyriausybės nutarimas „Dėl Ūkio ministerijos nuostatų patvirtinimo.* – 1998 m. Liepos 23 d. Nr. 921.

[437] *Lietuvos pasirengimo narystei ES programa (NAPP).* – 2001. Birželio 13 d. – http://www.euro.lt

[438] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „dėl Valstybinės atominės energijos saugos inspekcijos nuostatų patvirtinimo.* – 1992 m. Spalio 21 d. Nr. 786.

[439] *Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl komisijos nacionalinės energetikos strategijos nuostatų, susijusių su Ignalinos AE, įgyvendinimui koordinuoti sudarymo“.* – 2000 m. Vasario 29 d. Nr. 231.

Komisijos nariai yra ūkio viceministras (komisijos pirmininkas), tiesiogiai atsakingas už nacionalinės energetikos strategijos nuostatų, susijusių su IAE, įgyvendinimą, ūkio, aplinkos, finansų, socialinės apsaugos ir darbo, teisingumo, užsienio reikalų, valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministrų ir Europos komiteto prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės generalinio direktoriaus paskirti asmenys – nurodytų institucijų viceministrai, generalinio direktoriaus pavaduotojai arba šių institucijų struktūrinių padalinių (departamentų) vadovai, Visagino miesto mero, Ignalinos rajono mero, Utenos apskrities viršininko ir Zarasų rajono mero paskirti asmenys, taip pat valstybės įmonės Energetikos agentūros direktoriaus, Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos viršininko ir Lietuvos energetikos instituto direktoriaus paskirti asmenys. Šios ministerijos ir valstybės įstaigos iki 2000 m. kovo 6 d. turėjo nedidindamos valdymo išlaidų paskirti kompetentingus valstybės tarnautojus, kurie savo institucijose būtų tiesiogiai atsakingi už klausimų, susijusių su Ignalinos atomine elektrine, sprendimą ir komisijos pirmininko pavedimu kartu su komisijos sekretoriatu dalyvautų organizuojant komisijos darbą.[440]

Pagrindinės komisijos funkcijos yra: (a) parengti nacionalinės energetikos strategijos įgyvendinimo planą, o Lietuvos Respublikos Vyriausybei jį patvirtinus, koordinuoti jo įgyvendinimą; (b) užtikrinti, kad nuolat būtų ieškoma finansinės paramos nacionalinės energetikos strategijos nuostatoms, susijusioms su Ignalinos atomine elektrine, įgyvendinti, ir koordinuoti šią veiklą; (c) organizuoti tarptautinę finansinių donorų konferenciją finansinės paramos klausimu ir užtikrinti, kad iki 2000 m. balandžio 15 d. būtų atlikti visi būtini šios konferencijos parengiamieji darbai.

Pagal to paties nutarimo 3-iąjį punktą Ūkio ministerijoje buvo įsteigtas Ignalinos AE problemų koordinavimo skyrius, kuris atliktų ir komisijos sekretoriato funkcijas.[441]

Pirmojo Ignalinos AE uždarymo bloko įgyvendinimo planavimą numato 2000 m. gegužės 2 d. įstatymas.[442] „<...> Lietuvos Respublikos Vyriau-

[440] Ibid.

[441] Ibid.

[442] *Lietuvos Respublikos valstybės įmonės Ignalinos AE pirmojo bloko eksploatavimo nutraukimo įstatymas.* – 2000 m. Gegužės 2 d. Nr. VIII-1661.

sybė rengia ir iki 2000 m. lapkričio 1 d. patvirtina Ignalinos AE pirmojo bloko eksploatavimo nutraukimo programą. <...> Ignalinos AE parengia galutinį eksploatavimo nutraukimo planą, parengiamųjų darbų planus, etapų ir objektų eksploatavimo nutraukimo projektus. Projektai rengiami vadovaujantis Lietuvos Respublikos statybos įstatymu, Lietuvos Respublikos branduolinės energijos įstatymu ir kitais teisės aktais.[443]

Remiantis 2000 m. gegužės 2 d. LR valstybės įmonės Ignalinos AE pirmojo bloko eksploatavimo nutraukimo įstatymo 9 straipsniu, „už tinkamą ir saugų Ignalinos AE pirmojo bloko eksploatavimą, jo priežiūrą, nusprendus, kad jis daugiau nebus naudojamas, demontavimą bei radioaktyviųjų atliekų tvarkymą, taip pat už branduolinę žalą, padarytą fiziniams ir juridiniams asmenims, jų turtui, gamtinei aplinkai ir žmonių sveikatai, įstatymų nustatyta tvarka atsako eksploatuojanti organizacija – Ignalinos AE."[444]

Rengdamasi Ignalinos AE pirmojo bloko eksploatavimo nutraukimui Vyriausybė 2001 m. vasario 19 d. priėmė Ignalinos AE pirmojo bloko eksploatavimo nutraukimo programą. Vienas iš programos tikslų yra sušvelninti neigiamas socialines ir ekonomines Ignalinos AE pirmojo bloko eksploatavimo nutraukimo pasekmes Lietuvai, Ignalinos AE regiono gyventojams sudarant palankias sąlygas subalansuotai šio regiono socialinei ir ekonominei plėtrai. Beje, pastebėtina, jog kurį laiką ir Ūkio, ir Socialinės apsaugos bei darbo ministerijos vengė prisiimti atsakomybę koordinuoti IAE uždarymo socialinių ir ekonominių pasekmių įvertinimą tikriausiai dėl šio klausimo politinio jautrumo bei sudėtingumo. 2001 m. balandžio 25 d. ūkio ministras patvirtino šios programos įgyvendinimo priemonių planą, kurį sudaro dvi dalys: techninės-aplinkosauginės ir socialinės-ekonominės priemonės.

Remiantis 2001 m. balandžio 25 d. Ignalinos AE eksploatacijos nutraukimo programos įgyvendinimo priemonių planu, 2001 m. rugpjūčio mėn. Ignalinos atominėje elektrinėje buvo įsteigta Eksploatavimo nutraukimo tarnyba, kuri parengia galutinį eksploatavimo nutraukimo planą, pa-

[443] Ibid.

[444] *Lietuvos Respublikos valstybės įmonės Ignalinos AE pirmojo bloko eksploatavimo nutraukimo įstatymas.* – 2000 m. Gegužės 2 d. Nr. VIII-1661.

rengiamųjų darbų planus, etapų ir objektų eksploatavimo nutraukimo projektus.[445]

2000 m. birželio mėn. Vilniuje įvyko šalių donorių konferencija, kurioje jos sutiko padėti Lietuvai išspręsti pirmojo bloko uždarymo problemas ir taipogi pažymėjo, kad jos sveikina Lietuvos sprendimą uždaryti jėgainės bloką. Netrukus po šios konferencijos tarp Lietuvos Vyriausybės ir ERPB 2001 m. balandžio mėn. Londone buvo pasirašyta Bendroji sutartis ir tuo pačiu metu – Susitarimas dėl projekto valdymo grupės, kuri dirbs IAE, finansavimo. 2001 metų gegužės mėn. IAE paskelbė konkursą dėl projekto valdymo grupės sudarymo. Liepos mėn. Seimas ratifikavo Bendrąją sutartį, o lapkritį ją patvirtino ir ERPB. Taip įsigaliojo ir Sutartis dėl projekto valdymo grupės finansavimo. 2001 m. rugsėjo mėn. pasibaigė konkurso terminas, o spalio mėn. su kompanijomis, laimėjusiomis jį, Ignalinos AE pradėjo derybas.

2001 m. gruodžio 10 d. Ignalinos AE pasirašė sutartį dėl projekto valdymo grupės sudarymo su šiomis kompanijomis: NNC Limited (angl. – *National Nuclear Company*) iš Didžiosios Britanijos, „Belgatom" iš Belgijos, „SwedPower" iš Švedijos ir STEAG iš Vokietijos (rangovas). Po šios sutarties pasirašymo prasidėjo šalių donorių pinigų naudojimas Ignalinos AE pirmojo bloko uždarymui. Projekto valdymo grupės darbas Ignalinos AE bus finansuojamas iš Tarptautinio Ignalinos AE uždarymo fondo.[446] Projekto valdymo grupė, kurioje dirba užsienio šalių ekspertai, kartu su Ignalinos AE eksploatacijos nutraukimo tarnyba sudaro vieningą komandą, kuri pavaldi Ignalinos AE generaliniam direktoriui ir taipogi atsiskaito ERPB bei šalims donorėms. Šiai komandai keliami šie uždaviniai: galutinio Ignalinos AE pirmojo bloko (įskaitant ir antrąjį) uždarymo plano parengimas, specifikacijų parengimas ir tenderių skelbimas investiciniams projektams realizuoti. Vienas iš pirmųjų investicinių projektų – šiluminių katilinių Ignalinos AE ir Visaginui statyba.[447]

[445] *Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos įsakymas „Dėl valstybės įmonės Ignalinos AE pirmojo bloko eksploatavimo nutraukimo programos įgyvendinimo priemonių plano".* – 2001 m. Balandžio 25 d. Nr. 145.

[446] *V. Ševaldinas vadovauja jau 10 metų* // http://www.iae.lt/inpp_lt.asp?lang=3&subsub=38

[447] Ibid.

2001 m. remiantis 1999 m. LR radioaktyviųjų atliekų tvarkymo įstatymu, Ūkio ministerija Vyriausybės pavedimu įsteigė Radioaktyviųjų atliekų tvarkymo agentūrą. Agentūra yra valstybės įmonė, kuri savo veikloje vadovaujasi Branduolinės energijos įstatymu, Radiacinės saugos įstatymu, Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymu, agentūros įstatais ir kitais teisės aktais. Nutraukus agentūros veiklą, jos teises ir įsipareigojimus perima steigėjas – Ūkio ministerija.[448] Pagrindinis agentūros veiklos tikslas – sutvarkyti ir palaidoti visas jai perduotas radioaktyviąsias atliekas užtikrinant branduolinę ir radiacinę saugą. Agentūra yra jai priskirtas saugyklas ir kapinynus eksploatuojanti organizacija.[449]

2001 m. vasario 19 d. priimtos Ignalinos AE pirmojo bloko eksploatavimo nutraukimo programos antroji dalis yra skirta Ignalinos AE pirmojo bloko eksploatavimo nutraukimo socialiniam ir ekonominiam poveikiui sušvelninti. Remiantis ja steigiamas tikslinis Ignalinos regionas, kurį sudarys Visagino miesto, Ignalinos raj. ir Zarasų raj. savivaldybės, t.y. būtent tie rajonai, kuriuos labiausiai paveiks Ignalinos AE eksploatavimo nutraukimas. PHARE programos finansuojamas projektas Techninė pagalba Ignalinos AE uždarymo socialinių kaštų studijai, kurią vykdo Didžiosios Britanijos, Suomijos ir Lietuvos kompanijų konsorciumas, atliko tyrimus ir parengė pasiūlymus dėl Ignalinos regiono regeneravimo strategijos. Ją įgyvendins regiono taryba ir regiono plėtros agentūra.[450] Regiono tarybą sudaro Visagino, Ignalinos ir Zarasų merai bei savivaldybių atstovai, taryba veikia kaip su regiono plėtra susijusius sprendimus priimantis organas. Regiono plėtros agentūra turėtų įgyvendinti regeneravimo strategiją, veikti kaip regiono tarybos vykdomasis organas ir konsultantas. Agentūra, kuri buvo sukurta vėliau nei planuota dėl sunkumų skiriant jos vadovą, įpareigota rengti plėtros politikos sprendimus, organizuoti programų ir projektų, skirtų IAE eksploatavimo nutraukimo socialinėms ir ekonominėms pasekmėms sušvelninti, įgyvendinimą.

[448] *Lietuvos Respublikos radioaktyviųjų atliekų tvarkymo įstatymas.* – 1999 m. Gegužės 20 d. Nr. VIII-1190.

[449] Ibid.

[450] *Ignalinos AE uždarymo problema* // http://www.euro.lt

2001 m. spalio mėn. Ignalinos AE parengė ir išsiuntė Ūkio ministerijai jėgainės restruktūrizavimo plano projektą. Šis projektas parengtas atsižvelgus į Vyriausybės programos reikalavimus, susijusius su Ignalinos AE pirmojo bloko uždarymu. Ignalinos AE restruktūrizavimo plano projektas taip pat įteiktas ir įmonėje veikiančių profsąjungų lyderiams. Šiame projekte siūloma suteikti atominei elektrinei teises steigti atskirus filialus iš tų padalinių, kurie patenka į įmonės restruktūrizavimo planą ir kurie, nors ir nėra tiesiogiai susiję su elektros energijos gamyba, bet yra būtini normaliam atominės elektrinės eksploatavimui. Tokiems padaliniams projekte priskiriami: šilumos tiekimo ir požeminių komunikacijų cechas (jo steigėju greičiausiai bus Visagino miesto savivaldybė), statybos-remonto cechas, personalo ruošimo tarnyba, operatyviosios poligrafijos cechas, valgykla ir autotransporto cechas. Jų įstatinis kapitalas sudarytų apie 100 mln. Lt, ir ši reorganizacija būtų susijusi su maždaug 1000 jėgainės darbuotojų. Ignalinos AE būtina, kad šie padaliniai funkcionuotų ir tada, kai jie bus atskirti nuo atominės elektrinės, o šią galimybę galima būtų išlaikyti tik tuo atveju, jeigu jų steigėju būtų pati atominė elektrinė. Ignalinos AE vadovų nuomone, ilgainiui atominei elektrinei nepavyks išlaikyti padalinių, kurie nėra tiesiogiai susiję su elektros energijos gamyba, todėl jie turi tapti savarankiški.[451]

Lietuvos Respublikos Vyriausybė, vadovaudamasi IAE pirmojo bloko eksploatavimo nutraukimo programa, iki 2002 m. kovo 31 d. turėjo patvirtinti galutinį IAE pirmojo bloko eksploatavimo nutraukimo planą, parengti jo ekonominį-finansinį pagrindimą ir numatyti pinigų srautų judėjimą. Darbai, susiję su Ignalinos AE uždarymu, turi būti vykdomi trim etapais.

Pasirengimo nutraukti IAE pirmojo bloko eksploatavimą darbai turi būti atlikti iki 2005 m. sausio 1 d. Tarptautiniame IAE eksploatavimo nutraukimo paramos fonde pasiruošimo veikloms ir darbams numatyta 208 mln. eurų. Ženklią dalį šių paruošiamųjų darbų sudarys vietos planavimas ir statybiniai darbai Ignalinoje.[452]

[451] *V. Ševaldinas vadovauja jau 10 metų* // http://www.iae.lt/inpp_lt.asp?lang=3&sub sub=38

[452] *Techninė pagalba Ignalinos AE uždarymo socialinių kaštų studijai.* – 2001. Spalis. – PHARE – Projekto Nr. LI9806.02.

Tikslią IAE pirmojo bloko galutinio sustabdymo datą nustato Lietuvos Respublikos Vyriausybė, atsižvelgdama į eksploatavimo nutraukimo programos bei plano vykdymą ir tolesnio šios programos finansavimo iš Lietuvos Respublikos ir tarptautinės finansinės pagalbos šaltinių galimybes. Vadovaujantis eksploatacijos nutraukimo programa eksploatuojanti organizacija – IAE parengia galutinį eksploatavimo nutraukimo planą, parengiamųjų darbų planus, etapų ir objektų eksploatavimo nutraukimo projektus. Knygos rašymo metu buvo svarstomos dvi pagrindinės alternatyvos: išmontuoti reaktorius iš karto, kai tik bus išimtas kuras, arba atidėti šiuos darbus keletui dešimtmečių, leidžiant radiacijos lygiui reaktoriuje sumažėti palaipsniui laikui bėgant. Prognozuojamos šių alternatyvų išlaidos yra atitinkamai 929 mln. eurų ir 847 mln. eurų. Antrojo etapo prognozuojamos išlaidos yra apie 100 mln. EUR.[453]

Trečiasis etapas yra gamyklos išmontavimas ir radioaktyviųjų atliekų medžiagų saugojimas (2011–2080). Dabartiniu metu šie darbai yra projektavimo užduočių formulavimo stadijos. Išmontavimo ir radioaktyviųjų atliekų saugojimo išlaidos yra daug didesnės, jos sudaro apie 800 mln. eurų. Reikės apsispręsti ir dėl kitų klausimų, pavyzdžiui, ar statyti naujus radioaktyviųjų atliekų apdorojimo ir ilgalaikio saugojimo įrenginius Lietuvoje, ar mokėti kitai šaliai (pavyzdžiui, Rusijai) už tokių medžiagų saugojimą.

Dėl sudėtingos IAE pirmojo bloko eksploatacijos nutraukimo institucinės struktūros, daugiapakopio sprendimų derinimo bei atsakomybės mechanizmo parengiamieji darbai vėlavo. Vengiant tolesnio IAE klausimo politizavimo, ilgą laiką visuomenei buvo teikiama mažai informacijos apie pasirengimą pirmojo bloko uždarymui. Politizavimas didina IAE eksploatavimo nutraukimo darbų neapibrėžtumą, šiame darbe dalyvaujančių institucijų neužtikrintumą ir siekį išvengti atsakomybės. Būtent dėl to kai kurie IAE uždarymo pasekmes analizavę ekspertai siūlė sutelkti IAE uždarymo darbų koordinavimą vienoje nacionalinėje institucijoje, kuri būtų nepriklausoma nuo Lietuvos politinės aplinkos pokyčių ir šitaip ne tik sumažintų koordinavimo problemas, bet ir sustiprintų IAE uždarymo darbų tęstinumą.[454]

Tačiau būtent IAE uždarymo politizavimas (ne viešai išsakant skirtingas ir prieštaringas nuomones apie prisiimtus įsipareigojimus, bet skiriant

[453] Ibid. P. 9.

[454] Interviu su S. Buteliausku, Abišala ir Partneriai. 2002 m. Liepos 16.

nuolatinį dėmesį šiam klausimui) gali sukurti sąlygas sklandžiai IAE eksploataciją nutraukti ateityje, siejant jos uždarymo darbus su integracija į ES ir jos teikiama parama. Tačiau tokiu atveju iškyla sunkiai išvengiama tarptautinių derybų atveju dilema, kai šalyje vykstančios aršios politinės diskusijos, kurios yra skirtos tarptautinei organizacijai ir kuriomis norima padidinti savo derybines galimybes, paveikia ir šalies gyventojų nuostatas. Šiuo atveju tai dilema dėl tikro ar tariamo išorinio ES spaudimo Lietuvos institucijoms ir potencialaus neigiamo visuomenės požiūrio į narystę ES stiprėjimo.

6.4 Įgyvendinimo metu veikiančios sąlygos

Atsižvelgiant į tai, jog kol kas vyksta tik pirmojo etapo IAE pirmojo reaktoriaus eksploatavimo nutraukimo darbai, anksti vertinti, kokį poveikį įgyvendinimui turi tokios sąlygos kaip pakankami ištekliai, interesų grupių veiksmai įgyvendinimo metu bei ekonominių, socialinių ar politinių sąlygų pasikeitimas. Galima pateikti tik kai kurias prognozes, grindžiamas trumpa sprendimų priėmimo dėl parengiamųjų darbų ir jų įgyvendinimo raida.

Pirma, IAE uždarymui būtini finansiniai ir ekspertiniai ištekliai (laikas šiuo atveju yra fiksuotas, nors Lietuvos Vyriausybė sieja uždarymo datas su ES teikiamos finansinės paramos dydžiu). Tikslus IAE uždarymui būtinų išteklių poreikis pastaraisiais Lietuvos derybų su ES metais tapo viena svarbiausių diskusijų temų. Sprendžiant iš ES jau keletą kartų padidintos IAE uždarymui finansuoti skirtos sumos, galima prognozuoti, jog tiesioginėms IAE uždarymo išlaidoms bus skirta pakankamai lėšų (nors šiuo klausimu ir toliau turbūt bus nesutariama Lietuvos vidaus politikoje). Platesnis IAE uždarymo poveikis Lietuvos ekonomikai priklausys nuo sąlygų naujiems elektros gamintojams ir tiekėjams įeiti į Lietuvos rinką, ypač nuo įsijungimo į didesnę elektros energijos rinką.

Antra, dar prieš priimant sprendimą dėl IAE pirmojo reaktoriaus uždarymo, išaiškėjo ankstyvam IAE uždarymui nepritariančios interesų grupės. Tai tiesiogiai su IAE veikla susijusios grupės (jos darbuotojai, atominės energetikos specialistų rengėjai ir pan.), kurios gali netekti darbo ar patirti kitokį neigiamą elektrinės uždarymo poveikį, elektros energijos vartotojai (ypač stambūs, pavyzdžiui, Lietuvos pramonininkų konfederacija), su bran-

duolinės energetikos verslu susijusios interesų grupės (aukštojo mokslo įstaigos) ir politikai, siekiantys pasinaudoti šia tema patraukti rinkėjų dėmesį. Nepritarimas ES siūlomiems IAE uždarymo terminams kyla ir dėl potencialios žalos, kurią patirs minėtos interesų grupės, ir dėl vyraujančių kai kurių politikos veikėjų įsitikinimų, jog ES spaudimas yra nepagrįstas moksliniais argumentais ir neteisingas. Kadangi ES turbūt nekeis savo pozicijos dėl IAE pirmojo ir antrojo reaktorių uždarymo datų, tikėtina, jog tokiu sprendimu nepatenkintos Lietuvos interesų grupės sieks bent sušvelninti neigiamas tokio sprendimo pasekmes sau įgyvendinimo darbų metu. Tai gali sąlygoti išteklių panaudojimą ne pagal paskirtį ir kitokį netinkamą numatytų priemonių įgyvendinimą arba diskusijų dėl naujų atominių reaktorių statybos intensyvėjimą, ypač rinkimų metu.

Trečia, nors IAE uždarymo darbus gali koreguoti pasikeitusios ekonominės šalies ar Europos sąlygos, labiausiai tikėtinas politinių pokyčių poveikis elektrinės uždarymo darbų įgyvendinimui. Iš tokių pokyčių galimi du, galintys pakeisti įgyvendinimo darbų eigą. Viena vertus, Lietuvai įstojus į ES, labai sumažės pagrindinio ES argumento – Lietuvos priėmimo į ES – galia, o tai iki šiol buvo pagrindinė paskata Lietuvos politikos veikėjams laikytis ankstyvojo IAE uždarymo grafiko. Tai gali susilpninti spaudimą laikytis prisiimtų IAE uždarymo įsipareigojimų. Tiesa, tikėtina, jog ES išliks galia sumažinti Lietuvai numatytą finansinę paramą elektrinės uždarymo darbams finansuoti, per kitas Sąjungos bendrosios politikos sritis (pvz., regioninę paramą) „įtikinti" Lietuvos institucijas laikytis patvirtintų planų, panaudoti teisines ir pinigines sankcijas ar viešo tarptautinio „gėdinimo" priemones. Antra vertus, galimas ir neigiamo referendumo dėl stojimo į ES rezultato scenarijus, o tokiu atveju gali iškilti klausimas dėl IAE uždarymo planų peržiūrėjimo. Tiesa, tokiu atveju ES išlaikytų svarias poveikio priemones – ir vėlesnę narystės ES perspektyvą, ir finansinę paramą IAE uždarymo pasekmėms sušvelninti.

Išvados

IAE uždarymo atvejis rodo sutarimo tarp pagrindinių politikos veikėjų politikos formavimo metu svarbą. Aiškiai nesutarus dėl politikos tikslų ir pagrindinių priemonių, sunku sėkmingai juos įgyvendinti. IAE atveju tokį

sutarimą dar labiau apsunkina įgyvendinimo pasekmių mastai ir politikos veikėjų įvairovė. Lietuvos Vyriausybė šiuo atveju žaidžia „dviejų lygių" žaidimą su išorės veikėjais, pirmiausia ES, bei vidaus interesų grupėmis. Priimant vieno lygio veikėjų sąlygas – ES nuostatas dėl IAE uždarymo terminų, sunkiau užsitikrinti politikos veikėjų paramą šalies viduje (tiksliau, paramos šalies viduje lygis priklauso nuo išsiderėtų finansinių sąlygų). Todėl tikėtina, jog nepatenkintieji IAE uždarymo sąlygomis, ypač uždarymo datomis, bandys įvairiais būdais sušvelninti neigiamą šių priemonių poveikį savo interesams, pavyzdžiui, siekiant įvairių finansinių ar kitokių paskatų. Šitaip savo ruožtu jau IAE eksploatavimo nutraukimo metu gali keistis įgyvendinimo planai, o kartu ir persiskirstyti įgyvendinimo priemonių pasekmes įvairioms visuomenės grupėms.

Sėkmingą IAE uždarymą taip pat sunkina sudėtinga institucinė šio proceso koordinavimo ir kontrolės struktūra. Ir šiam atvejui būdingi įprasti politikos įgyvendinimo Lietuvoje trūkumai – daugialypis sprendimų koordinavimas ir neaiški atskaitomybės struktūra, sąlygojantys lėtą įgyvendinimo procesą ir atsakomybės vengimą. Atsakomybės šalinamasi ne tik dėl institucinės kontrolės struktūros, bet ir dėl klausimo jautrumo visuomenėje. Be to, gana dažnai keičiantis vyriausybėms, opozicijoje buvusios ir nepritarusios ankstyvam elektrinės uždarymui partijos neskuba radikaliai pakeisti savo pozicijos, suformavusios savo vyriausybę. Tai pasakytina apie 1999 m. Seime nacionalinei elektros energijai nepritarusias kairiąsias partijas, kurių lyderiui A. Brazauskui suformavus koalicinę socialdemokratų ir socialliberalų vyriausybę, reikėjo tęsti ankstesnių vyriausybių politiką ir laikytis ES keliamų sąlygų.

Šiuo atžvilgiu įgyvendinimo tęstinumą stiprina ES pozicija, siejanti įsipareigojimų dėl IAE uždarymo laikymąsi su Lietuvos stojimu į ES (o vėliau – su uždarymo darbų finansavimu). Lietuvos Vyriausybės atskaitomybė Europos Komisijai NAPP ir kitų programų forma iki šiol buvo geriau užtikrinta nei atskaitomybė šalies visuomenei. Tikėtina, jog baigus derybas su ES ir pasiekus svarbiausią – pasirengimo stojimui į Sąjungą – tikslą, Lietuvos Vyriausybė daugiau dėmesio skirs visuomenės nuomonei, įtikinėdama pasiekto susitarimo nauda ir ieškodama galimybių sušvelninti potencialių IAE uždarymo priešininkų poziciją (pvz., išlaikant galimybę statyti naują atominės energijos reaktorių Lietuvoje).

7. LIETUVOS NARYSTĖ ES IR JOS ĮTAKA POLITIKOS ĮGYVENDINIMUI

Įgyvendinimas yra dar sudėtingesnis ES, kurioje jis apima ir ES teisės perkėlimą į nacionalinę teisę prieš pereinant prie „realių" žemiausio lygio įgyvendinimo sprendimų.
D. Dimitrakopoulos, J. Richardson[455]

Įgyvendinimo etapas yra ypač svarbus norint suprasti, kokią įtaką ES daro politikai ir jos formavimui VRE šalyse: jis yra ta jungiančioji grandis tarp vidaus ir užsienio politikos ir nuo jo priklauso ES keliamų sąlygų poveikis.
H. Grabbe[456]

Pastarąjį dešimtmetį labai sustiprėjo dėmesys ES priimamų sprendimų įgyvendinimui valstybėse narėse. Šis susirūpinimas sustiprėjo dėl įvairių priežasčių: vis didėjančio ES vaidmens reguliuojant ekonominę veiklą, susirūpinimo ES įvaizdžiu piliečių akyse ir nesugebėjimu pateisinti piliečių lūkesčių ir kt. Susirūpinimą tinkamu ES teisės aktų įgyvendinimu galima įžvelgti ir daugelyje diskusijų, vykstančių Konvente dėl Europos ateities.

ES sprendimų įgyvendinimo svarbą šiuo metu pripažįsta ir studijos, vertinančios ES poveikį valstybių narių struktūroms. Tik tinkamas realaus ES normų ir principų įgyvendinimo įvertinimas gali suteikti tvirtą pagrindą išvadoms apie narystės ES poveikį valstybių narių politikos struktūroms, ekonominei veiklai bei viešo gyvenimo formoms, taip pat padėti suprasti, kas sąlygoja skirtingus tų pačių ES normų taikymo rezultatus skirtingose valstybėse narėse.[457]

[455] Dimitrokopolous, D., Richardson, (žr. 6 nuorodą). Op. cit. P. 337.

[456] Grabbe. *H. Europeanization Goes East. Power and Uncertainty in the EU Accession Process* // Featherstone, K., Radaelli, C. (eds.) *The Politics of Europeanization.* – Oxford: Oxford University Press. Forthcoming. (Antrasis juodraštis). P. 13.

[457] Vienas iš pirmųjų įgyvendinimo svarbą ES poveikio valstybėms kandidatėms supratimui akcentuojančių darbų yra K. Manioko daktaro disertacija „Vidurio ir Rytų Europos valstybių įsijungimas į Europos Sąjungą: plėtra ir europeizacija", apginta VU TSPMI 2002 m. gruodžio 9 d. Tačiau joje, nors ir pripažįstama sėkmingo įgyvendinimo svarba, ES normų įgyvendinimas plačiau neanalizuojamas.

Prieš pereinant prie pagrindinio šio skyriaus klausimo, verta pastebėti, jog dėl ES organizacinių ypatumų dalyvavimas joje sukuria papildomų paskatų ir apribojimų tinkamam politikos įgyvendinimui. ES – tai daugiapakopė politinė struktūra, kurios svarbiausias bruožas yra esminis valstybių narių vaidmuo įgyvendinant Briuselyje priimtus sprendimus. Norint sėkmingai įgyvendinti ES priimtus sprendimus, būtinos tos pačios įgyvendinimo prielaidos, kurios yra svarbios įgyvendinant bet kokius viešosios politikos sprendimus ir kurios taikomos šioje studijoje.

Tačiau kartu išryškėja ir kiti svarbūs įgyvendinimo sėkmę sąlygojantys veiksniai – politikos formavimo ES lygiu ypatumai, ypač keitimasis nuolaidomis derybų metu bei simbolinių sprendimų priėmimas, dėl kurių prisiimami įsipareigojimai tinkamai neįvertinus jų poveikio konkrečiai valstybei, klaidos perkeliant ES teisę į nacionalinę teisę, didesnis veikėjų, dalyvaujančių politikos procese, skaičius, riboti instituciniai gebėjimai, kultūriniai valstybių narių įgyvendinimo struktūrų skirtumai ir kt. Tiesa, šiuos bruožus teisingiau būtų vadinti ne papildomais įgyvendinimą sąlygojančiais veiksniais, bet naujais tų pačių veiksnių aspektais. Pavyzdžiui, sutarimas dėl politikos tikslų ir prioritetų tampa dar svarbesnis ES, kur dalyvauja daug daugiau įvairius interesus turinčių veikėjų, nei valstybės lygiu. Tas pats pasakytina ir apie įgyvendinimo institucinės struktūros ar išteklių svarbą. Galima teigti, jog dalyvavimas ES dar labiau išryškina valstybių narių politinių sistemų ypatumus, darančius poveikį politikos įgyvendinimui, tačiau kartu sukuria pagundą kaltinti ES dėl įvairių politikos nesėkmių.

Šio skyriaus pagrindinis tikslas – išnagrinėti, kokią įtaką stojimas į ES ir narystė šioje organizacijoje turi politikos įgyvendinimui Lietuvoje. Kalbant apie Lietuvą (ir kitas valstybes kandidates), būtina pirmiausia įvertinti tai, jog jos dar nėra įstojusios į ES. Ši akivaizdi aplinkybė yra labai svarbi vertinant ES poveikį jos teisės normų įgyvendinimui šiose šalyse bei galimiems ES įtakos pokyčiams įstojus į ją. Įtakos politikos įgyvendinimui priemonės, kuriomis šiuo metu disponuoja ES (tiksliau, Europos Komisija), skiriasi nuo priemonių, kurios bus taikomos įstojus į ES. Kokios yra šios priemonės, kaip jos keisis Lietuvai įstojus į ES ir kaip keisis jų taikymo poveikis arba rezultatai – tai pagrindinės šio skyriaus temos.

Taip pat reikia iš karto atskirti dvi viešosios politikos arba teisės normų kategorijas – ES teisės normas ir su ES tiesiogiai nesusijusias Lietuvos teisės normas. Pastebėjimas, jog ES daro poveikį stojančioms šalims, nėra nei naujas, nei prieštaringas. Kaip žinoma, viena iš pagrindinių narystės ES sąlygų yra šalių kandidačių noras ir gebėjimas taikyti ES principus bei normas. Nuo valstybės pažangos perkeliant į nacionalinę teisę bei įgyvendinant ES teisės normas priklauso tai, kiek tolima ar artima jai yra narystė ES. Tiesa, net ir šis paprastas principas slepia daug įvairių neaiškumų – tos pačios ES normos gali būti įgyvendinamos ir turėti skirtingą poveikį skirtingose valstybėse, o skirtingo teisinio pobūdžio ES normos (reglamentai, direktyvos ar sprendimai) gali turėti skirtingą poveikį toje pačioje valstybėje. Tačiau čia akcentuotina tai, jog ES gali turėti poveikį net ir tada, kai įgyvendinami ne Briuselyje, bet Vilniuje priimti sprendimai. Kitaip sakant, netiesioginis ES poveikis politikos įgyvendinimui yra ne mažiau svarbus už tiesioginį, nes stojimas į ES ir pati narystė sukuria svarbius apribojimus bei paskatas ne tik ES, bet ir nacionalinių teises aktų įgyvendinimui.

Toliau nagrinėjama stojimo į ES ir potencialios narystės joje įtaka Lietuvoje įgyvendinamiems sprendimams. Pirmiausia pristatoma tiesioginė ES įtaka politikos įgyvendinimui Lietuvoje ir jos priemonės prieš ir po narystės ES, o po to analizuojama ES įtaka ir jos priemonės kiekvienu iš keturių šioje studijoje detaliai analizuotų atvejų. Lyginant ES įtaką įgyvendinant kiekvieną iš šių keturių politikos sprendimų, galima geriau palyginti ir suprasti ES įtakos priemones ir jų poveikį. Be to, taip galima atskleisti ne tik tiesioginį, bet ir netiesioginį ES poveikį įvairioms Lietuvos viešojo gyvenimo sritims.

7.1 Auganti įgyvendinimo svarba stojant į ES

Augantis ES, ypač Europos Komisijos, o pastaruoju metu ir valstybių narių, pavyzdžiui, Olandijos, dėmesys ES normų įgyvendinimui stojančiose šalyse yra vienas iš pagrindinių šios plėtros bruožų. Pastebėtina, jog ankstesniais ES plėtros atvejais ES normų įgyvendinimas paprastai buvo laikomas ne pasirengimo stojimui į ES sąlyga, bet įsipareigojimu, susijusiu

jau su pačia naryste Sąjungoje.[458] Tik prasidėjus Vidurio ir Rytų Europos šalių pasirengimo narystei ES procesui bei deryboms dėl narystės, ES vis didesnį dėmesį pradėjo skirti ne tik ES normų perkėlimui į nacionalinę teisę, bet ir praktiniam jų įgyvendinimui.

Galima prisiminti, jog kai 1993 m. ES pateikė narystės joje kriterijų sąrašą, jame nebuvo kalbama apie praktinį ES normų įgyvendinimą. Sąrašas apsiribojo tokiais kriterijais kaip demokratinė sistema, rinkos ekonomika ir gebėjimas konkuruoti bei noras prisiimti visus su ES susijusius įsipareigojimus, kuriuos turėjo atitikti stojančios šalys. Asociacijos sutartyse, kurios su Lenkija, Vengrija ir Čekoslovakija buvo pasirašytos 1991 m., o vėliau ir su kitomis šalimis kandidatėmis ir kurios iki stojimo sutarties pasirašymo sudaro dvišalių santykių su ES pagrindą, kalbama tik apie ES teisės normų perkėlimą į asocijuotos šalies nacionalinę teisę.

Tik 1995 m. Madrido viršūnių susitikime pirmą kartą buvo užsiminta apie administracinį gebėjimą taikyti ES normas. Tais pačiais metais paskelbtoje Baltojoje knygoje dėl asocijuotų Vidurio ir Rytų Europos šalių integracijos į vidaus rinką, kurioje Europos Komisija pristatė ES teisės normas, kurias pirmiausia turi įgyvendinti valstybės kandidatės, taip pat minima efektyvaus šių normų įgyvendinimo svarba. 1997 m. paskelbtoje Darbotvarkėje 2000 Komisija dar labiau akcentavo ES normų įgyvendinimo svarbą. Joje Komisija pabrėžė „esminę" šalių kandidačių administracinio ir teisinio gebėjimo perkelti, taikyti ir įgyvendinti ES teisę svarbą, teigdama, jog „nepakanka tik užtikrinti teisingą ES teisės perkėlimą. Taip pat svarbu, kad kandidačių administracijos būtų modernizuotos ir sugebėtų diegti bei įgyvendinti ES *acquis*."[459]

Vėliau beveik kiekviename ES viršūnių susitikime, kuriame buvo aptariamas VRE šalių stojimas į ES, buvo akcentuojamas efektyvus jos tei-

[458] Galima priminti, jog ES, o tiksliau EB, plėtra prasidėjo 1973 m., kai prie šešių EB sukūrusių šalių – Vokietijos, Prancūzijos, Italijos, Belgijos, Olandijos ir Liuksemburgo – prisijungė Didžioji Britanija, Danija ir Airija, 1981 m. jos nare tapo Graikija, 1986 m. į EB įstojo Ispanija ir Portugalija, o 1995 m. ES narėmis tapo Suomija, Švedija ir Austrija. Beje, 1990 m. po Vokietijos susivienijimo ES išsiplėtė į buvusią Rytų Vokietijos teritoriją, tačiau šiam ES plėtros atvejui nebuvo taikomos tos pačios sąlygos kaip priimant kitas Vidurio ir Rytų Europos šalis.

[459] Commission of the European Community, *Agenda 2000*... Op. cit. P. 46.

sės normų įgyvendinimas. Pavyzdžiui, 1997 m. gruodžio mėn. Liuksemburgo viršūnių susitikime, kuriame buvo paskelbtas kvietimas deryboms dėl narystės pirmosios grupės šalims – Estijai, Lenkijai, Vengrijai, Čekijai, Slovėnijai bei Kiprui, ES pažymėjo, jog „ES *acquis* perkėlimas į nacionalinę teisę yra būtina, bet nepakankama" narystės ES sąlyga, reikės dar užtikrinti, kad ji yra praktiškai įgyvendinama. 1999 m. gruodžio mėn. Helsinkio viršūnių susitikime, kurio metu derėtis dėl narystės pakviestos kitos šalys – Latvija, Lietuva, Slovakija, Bulgarija, Rumunija ir Malta, pakartota, jog „pažanga derybose turi eiti koja kojon su pažanga perkeliant ir praktiškai įgyvendinant ES *acquis*."[460]

Nuo 1998 m. rengiamose kasmetinėse ataskaitose dėl šalių kandidačių pažangos rengiantis narytei, Europos Komisija vertino ne tik ES teisės normų perkėlimą į nacionalinę teisę pagal derybinius skyrius, bet ir jų įgyvendinimą. Tiesa, Europos Komisija įgyvendinimą vertina labai siaurai, t.y. akcentuoja reikiamų administracinių struktūrų sukūrimą bei išteklių joms skyrimą. Kitaip sakant, dėmesys telkiamas į padarytinus veiksmus, o ne į siektinus rezultatus, į atsakingų institucijų gebėjimus, o ne į institucinę sandarą ir koordinavimo struktūras. Taip pat nuo 1998 m. ES PHARE programos parama buvo susieta su valstybių kandidačių pasiruošimu narystei ES, stiprinant administracinius gebėjimus įgyvendinti ES teisės nuostatas.

2001 m. ataskaitoje Europos Komisija ypač pabrėžė gebėjimo įgyvendinti *acquis* svarbą. Pavyzdžiui, Lietuvai skirtoje pažangos ataskaitoje buvo akcentuojamas pagrindinių administracinių struktūrų gebėjimas įgyvendinti *acquis*, ne tik ES teisės perkėlimo, bet ir efektyvaus jos įgyvendinimo svarba.[461] Tuo pačiu metu Europos Komisija plėtros strategijoje pasiūlė veiksmų planus, kurie stiprintų valstybių kandidačių administracinį gebėjimą ir kurie vėliau buvo patvirtinti bei įgyvendinami 2002 m. stojimo partnerysčių, pateiktų kiekvienai stojančiai šaliai, pagrindu.[462]

[460] Plačiau apie tai žr. Nicolaides, Op. cit. 13 September 2001.

[461] Commission of the European Communities, 2001, Op. cit. P. 36.

[462] Commission of the European Communities. *Making a success of enlargement / Strategy paper and report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries.* – Brussels. 2001. P. 2.

Išaugusį ES dėmesį praktiniam *acquis* įgyvendinimui stojančiose šalyse rodo ir 2002 m. vasarą pasirodžiusios spekuliacijos Europos spaudoje, jog Europos Komisija svarsto galimybę numatyti griežtą priežiūros mechanizmą, kuris padėtų ES kontroliuoti *acquis* įgyvendinimą stojančiose šalyse po derybų su ES pabaigos ir skirti finansines nuobaudas įsipareigojimų nesilaikančioms šalims.[463] Šiuo atveju ypač buvo akcentuojami šalių kandidačių gebėjimai įgyvendinti maisto saugos, aplinkosaugos bei sienų apsaugos normas (kurios, beje, yra gana naujos teisės normos pačiai ES).

2002 m. rudenį Europos Komisija paskelbė pažangos ataskaitą, kurioje rekomenduojama iki metų pabaigos baigti derybas dėl narystės su aštuoniomis VRE šalimis (tarp jų ir Lietuva), Kipru ir Malta. Joje taip pat buvo pasiūlyta, kaip po derybų pabaigos užtikrinti tinkamą *acquis* įgyvendinimą stojančiose šalyse. Europos Komisijos nuomone, stojančios šalys pakankamai pažengė įgyvendindamos *acquis*, kad galima būtų daryti išvadą, jog jos bus pajėgios sėkmingai įgyvendinti ES teisę įstojusios į Sąjungą.[464] Kartu Europos Komisija pabrėžė tolesnio administracinių ir teisinių gebėjimų stiprinimo svarbą, ypač atsižvelgdama į poreikį stiprinti tarpusavio pasitikėjimą tarp stojančių ir esamų ES narių.

Atsižvelgdama į būtinybę užtikrinti, kad stojančios šalys laikosi prisiimtų įsipareigojimų ir efektyviai įgyvendina ES teisę, Europos Komisija pasiūlė taikyti priežiūros mechanizmą bei teikti savo išvadas apie *acquis* įgyvendinimą stojančiose šalyse.[465] Ji pasiūlė toliau naudoti įprastus priežiūros mechanizmus – valstybių narių atstovų pagalbą, technines konsultacijas, pasirengimo stojimui fiskalinės priežiūros procedūrą ir kt. – bei papildomai likus šešiems mėnesiams iki stojimo į ES parengti išsamią priežiūros ataskaitą, kurioje būtų įvertinta kiekvienos stojančios šalies pažanga įgyvendinant ES teisę bei pateikti siūlymai dėl tolesnių veiksmų.

[463] *EU candidates face monitoring and fines* // Financial Times. July 25, 2002. – http://news.ft.com.

[464] Commission of the European Communities. *Towards an Enlarged Union* / Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries. – Brussles. 9.10.2002. COM(2002) 700 Final. P. 10.

[465] Op. cit. P. 24.

Ši ataskaita pakeistų iki tol rengtas metines pažangos ataskaitas ir būtų skirta beveik išimtinai ES teisės įgyvendinimui stojančiose šalyse.

Europos Komisijos nuomone, įstojus į ES, naujoms narėms bus taikomos tos pačios *acquis* įgyvendinimo priežiūros procedūros kaip ir dabartinėms narėms – geriausios praktikos perteikimas, kitų valstybių narių spaudimas, kasmetinis Bendrijos teisės įgyvendinimo vertinimas ir prireikus bylų dėl *acquis* pažeidimo Europos teisingumo teisme inicijavimas. Be to, atskirai minima branduolinė sauga teigiant, jog šioje srityje ES Leakeno viršūnių taryba patvirtino poreikį kontroliuoti Sąjungoje esančių atominių elektrinių saugą.[466]

Galiausiai Europos Komisija pasiūlė numatyti „apsaugos priemonių" taikymo galimybę, kuri reiškė, jog dvejus metus po ES plėtros bus galima įvesti laikinas rinkos apsaugos priemones, jei iškils rimtų ekonominių sunkumų. Europos Komisija pabrėžė, jog šios apsaugos priemonės nebūtų taikomos esant nuogąstavimams dėl ES normų nesilaikymo – joms taikyti būtų naudojama ES sutarties 30 straipsnio procedūra. Tačiau kartu buvo numatytas papildomas apsaugos mechanizmas, apimantis ir neįgyvendinimo atvejus tada, kai ES teisė nenumato apsaugos priemonių. Taip pat pabrėžta, jog tokios priemonės negalėtų būti kliūtys prekybai ties valstybių narių sienomis, nors dėl išorinių sienų apsaugos Europos Komisija numatė papildomas apsaugos priemones žmonių judėjimui tarp naujų ir esamų valstybių narių.

Europos Komisijos siūlymai buvo patvirtinti 2002 m. gruodžio mėn. įvykusiame Kopenhagos viršūnių susitikime, kurio išvadose teigiama, kad „prisiimtų įsipareigojimų įgyvendinimo priežiūra stojančiose šalyse suteiks tolesnes gaires stojančioms šalims, o valstybėms narėms – garantijas, kad stojančios šalys laikosi prisiimtų įsipareigojimų. Priežiūros ataskaitų pagrindu Europos Komisija pateiks reikiamus pasiūlymus."[467] Apsaugos priemonių taikymas, t.y. prekybos su ES laikinas apribojimas, numatytas trejų (o ne dvejų, kaip siūlė Europos Komisija) metų laikotarpiui po įstoji-

[466] Op. cit. P. 25.

[467] Copenhagen European Council 12 and 13 December 2002. Presidency Conclusions. – December 12–13, 2002. P. 2.

mo į ES, pateikiamas kaip pagrindinė priemonė užtikrinti valstybes nares, abejojančias šalių kandidačių gebėjimais būti ES narėmis.

Įvertinus pastebimai išaugusį ES dėmesį praktiniam *acquis* įgyvendinimui stojančiose šalyse, kyla pagrįstas klausimas, kodėl ES dabar tiek daug dėmesio skiria politikos įgyvendinimui (tiesa, siaurąja prasme, t.y. tik su naryste ES susijusių teisės normų įgyvendinimui) šalyse kandidatėse. Kitas svarbus klausimas – kaip ES gali užtikrinti, kad suverenios valstybės, nesančios Sąjungos narėmis, laikytųsi ES teisės normų, ir kaip šis sugebėjimas prižiūrėti stojančias šalis pasikeis joms įstojus į ES.

Išaugusį ES dėmesį praktiniam *acquis* įgyvendinimui Lietuvoje ir kitose stojančiose šalyse galima paaiškinti keliais motyvais. Pirmiausia, manant, jog šis susirūpinimas *acquis* įgyvendinimu yra nuoširdus, o ne politiškai motyvuotas, galima teigti, jog jį sąlygoja bent du svarbūs veiksniai. Dabar ES teisės aktų yra daug daugiau nei ankstesniais ES plėtros atvejais. Kai į ES (tuo metu EB) stojo Didžioji Britanija, Danija ir Airija, neegzistavo Bendrijos teisės normos aplinkosaugos ar vartotojų apsaugos srityse. Į ES stojant Portugalijai ir Ispanijai, nebuvo bendros išorinių sienų apsaugos, maisto saugos ir panašių normų. Netgi po paskutinės ES plėtros 1995 m. buvo priimta nemažai naujų ES teisės normų. Būtent dėl to stojimas į ES dažnai apibūdinimas kaip „taikymasis į judantį taikinį“, ir todėl dabar daugiau dėmesio skiriama ES teisės normų įgyvendinimui ir valstybėse narėse, ir ypač stojančiose šalyse.

Didelį ES dėmesį *acquis* įgyvendinimui sąlygoja ne tik ES teisės normų gausa, bet ir menkesni VRE šalių administraciniai gebėjimai taikyti šias normas. Tiesa, galima būtų abejoti, ar Lietuvos administraciniai gebėjimai šiuo metu yra menkesni už Graikijos prieš jai tampant EB nare. Be to, statistiniai vidurkiai, rodantys, jog VRE šalių BVP vienam žmogui sudaro tik apie 40 proc. ES vidurkio, slepia nemažus skirtumus ir tarp stojančių šalių ir tarp dabartinių valstybių narių. Vis dėlto pastarųjų dešimtmečių reformos, vykdytos VRE šalyse, jų ankstesnis institucinis ir kultūrinis paveldas bei ekonominių išteklių trūkumas skiria jas nuo dabartinių ES narių. Bent jau oficialiai ES teisės normų gausa bei gebėjimų VRE šalyse stoka pateikiama kaip pagrindinės praktinio ES teisės normų įgyvendinimo priežiūros priežastys.

Taip pat neatmestina ir politinių motyvų galimybė ES ar jos valstybėse narėse. Kitaip sakant, gali būti, jog kai kurios ES valstybės narės naudoja efektyvaus ES teisės normų įgyvendinimo šalyse kandidatėse priežiūros argumentą norėdamos sulėtinti ES plėtrą arba išgauti iš ES papildomų garantijų mainais už sutikimą ratifikuoti stojimo sutartį. Tai rodo ir 2002 m. Kopenhagos viršūnių susitikime patvirtinta galimybė po ES plėtros taikyti apsaugos priemones, kuri buvo prailginta iki trejų metų, bei Komisijos akcentuojama pasitikėjimo tarp valstybių narių ir stojančių šalių svarba.

Tikėtina, jog bendroje ES politikoje Lietuvos ir kitų stojančių šalių atžvilgiu apskritai bei akcentuojant *acquis* įgyvendinimą konkrečiai, veikia visi anksčiau minėti motyvai. Būtent dėl jų pastaraisiais metais akivaizdus ES dėmesys jos teisės normų įgyvendinimui stojančiose šalyse, kuris konkrečiai pasireiškia taikant įvairias politines ir finansines priemones stojančių šalių atžvilgiu. Šios ES įtakos priemonės ir galimas jų poveikis aptariami toliau.

7.2 ES įtakos politikos įgyvendinimui stojančiose šalyse priemonės

ES įtaka stojančioms šalims yra gana naujas ir šiuo metu besiplėtojantis akademinių studijų objektas. Šia tema parengtos studijos teikia nemažai medžiagos ES poveikio ir jo formų analizei. Pavyzdžiui, viename iš pagrindinių šiai temai skirtų darbų ES poveikio stojančioms šalims priemonės klasifikuojamos į tokias grupes[468]:

a) *stojančių šalių judėjimo glaudesnės integracijos su ES link* (nuo asociacijos sutarčių link derybų pradžios, jų užbaigimo ir paties įstojimo į ES) *kontrolė* (angl. – *gate-keeping*). Ji yra bene svarbiau-

[468] Grabbe, H. *How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity* // Journal of European Public Policy. Op. cit. Vol. 8. Issue 4. December 2001. P. 1013–1031. Nors Grabbe'o pateikto ir čia naudojamo ES įtakos priemonių išskyrimo logika yra kritikuotina, ji toliau taikoma šiame skyriuje. Tačiau konkretūs pavyzdžiai, kuriais iliustruojamos šios priemonės, yra parinkti šios knygos autorių.

sia ES poveikio Lietuvai ir kitoms stojančioms šalims priemonė, nes susieja konkrečius politinius veiksmus, kuriuos turi įvykdyti stojančios šalys, su atlygiu joms – derybų pradžia, derybinio skyriaus uždarymu ir kt. Pavyzdžiui, Lietuvos derybų su ES telekomunikacijų srityje baigtis buvo tiesiogiai priklausoma nuo to, ar Lietuva įkurs nepriklausomą ryšių reguliavimo tarnybą. Ši ES taikoma priemonė yra ypač svarbi iki VRE šalių įstojimo į ES, kadangi narystės perspektyva, jos priartinimas ar atitolinimas tampa pagrindine „morka ar lazda" ES rankose. Kadangi narystė ES yra prioritetinis Lietuvos ir kitų regiono šalių tikslas, šių šalių politikai linkę atsižvelgti į ES siūlymus vien todėl, kad tai prisideda prie stojimo į ES pažangos;

b) *„geriausios praktikos" perteikimas ir pasirengimo narystei ES priežiūra.* Pavyzdžiui, Europos Komisijos metinės pažangos ataskaitos tapo viena iš svarbiausių viešosios politikos įgyvendinimo gairių Lietuvoje ir kitose stojančiose šalyse. Nacionalinės *acquis* įgyvendinimo programos, sudaromos Europos Komisijos rekomendacijų bei stojimo partnerysčių pagrindu, tapo „šešėlinėmis" kiekvienos vyriausybės programomis, kurias įgyvendina bet kuri vyriausybė nepriklausomai nuo jos partinės sudėties. Dažnai Europos Komisijos rekomendacijos išeina už to, kas, griežtai žiūrint, yra būtina norint įstoti į ES. Pavyzdžiui, kaip viena iš narystės ES politinio kriterijaus dalių VRE šalių atžvilgiu buvo taikomas pagarbos nacionalinėms mažumoms principas, nors šis principas nėra įtvirtintas ES sutartyje. Galima teigti, jog tik plėtodama ES politiką VRE šalių atžvilgiu, Europos Komisija ėmėsi aktyvaus vaidmens viešojo administravimo reformų bei branduolinės saugos srityse, kurios nebuvo priskirtos ES kompetencijai. Vienas iš „geriausios praktikos" pavyzdžių siūlant, kaip reformuoti viešąjį administravimą, yra ES finansuotas leidinys „Europiniai principai viešajam administravimui".[469] Beje, šiuo atžvilgiu dėmesio vertas klausimas, kaip ES plėtra keis Europos Komisijos iniciatyvas tose srityse, kurios ne-

[469] SIGMA. *European Principles for Public Administration.* – SIGMA-OECD Paper No. 27. 1998.

priklauso ES kompetencijai. Pastaraisiais metais ES vaidmens atominės energetikos saugos srityje išplėtimas pateikia gerą pavyzdį, kaip įtaka VRE šalyse vėliau buvo perkelta į ES kompetencijos išplėtimą valstybėse narėse;

c) *teisinių bei institucinių modelių pateikimas*. Ši priemonė yra tiesiogiai susijusi su ES įtaka politikos įgyvendinimui stojančiose šalyse vien dėl būtinybės perkelti visus ES teisės aktus į nacionalinę teisę norint įstoti į ES. Daugelis ES teisės normų numato tam tikrus teisinius bei institucinius jų įgyvendinimo mechnizmus. Nors institucinė politikos vykdymo struktūra yra pačių valstybių narių kompetencija, tačiau 2000 m. rugsėjo mėn. Europos Komisija šioje srityje buvo pateikusi neformalų darbinį dokumentą su rekomendacijomis ir reikalavimais stojančioms šalims, kokias institucijas jos turi įsteigti, kad būtų pajėgios įgyvendinti *acquis*.[470] Pavyzdžiui, telekomunikacijų srityje šis dokumentas reikalavo, kad nacionalinė reguliuojančioji institucija turi būti nepriklausoma nuo visų rinkos dalyvių bei vyriausybės intereso ir kad pakankami žmonių ir finansiniai ištekliai turi būti skirti jos funkcijoms atlikti;

d) *piniginė ir techninė parama*. ES, skirdama piniginę ir techninę paramą, taip pat daro tiesioginę įtaką viešajai politikai stojančiose šalyse, susiedama paramą su konkrečiomis politikos priemonėmis bei nukreipdama vietinius išteklius (ypač kai yra poreikis kofinansuoti ES paramą). Pirmiausia pagrindine paramos programa buvo PHARE, nuo 2000 m. valstybėms kandidatėms buvo skirta parama iš SAPARD bei ISPA. Vien dėl šių programų valdymo Lietuvai ir kitoms stojančioms šalims reikėjo reformuoti institucinę išteklių valdymo struktūrą. Finansiniuose memorandumuose tarp Europos Komisijos ir Lietuvos Vyriausybės dėl PHARE programos paramos buvo numatytos išankstinės sąlygos, kurias reikia patenkinti tam, kad būtų skirta parama (atsakingų institucijų gebėjimų sustiprinimas, teisės aktų parengimas ir priėmimas ir t.t.) Pavyzdžiui, Ryšių regu-

[470] Commission of the European Communities. *Main administrative structures required for implementing the aqcui* / Overview with a view to preparation of the 2000 Regular Reports: – Informal Working Document. 22 September 2000.

liavimo tarnybos gebėjimai stiprinami pagal PHARE projektą „Pagalba steigiant Ryšių reguliavimo tarnybą Lietuvoje, numatant investicijas modernizuoti jos techninę ir radijo monitoringo bazę" pagal tris pagrindines kryptis: teisės aktų ir kitų norminių dokumentų rengimą; Ryšių reguliavimo tarnybos darbuotojų mokymą ir kvalifikacijos kėlimą visose ryšių reguliavimo srityse; techninės bazės stiprinimą. Įstojus į ES, dar didesnį poveikį turės ES fondai, skiriami žemės ūkiui bei regionų plėtrai, kurie taip pat nukreips vietinius piniginius ir ekspertinius išteklius pagal tų programų prioritetus ir apribos jų panaudojimą kitose srityse;

e) *konsultacijos ir „dvynių" programa.* Europos Komisija teikia nuolatines konsultacijas stojančioms šalims dėl ES normų perkėlimo ir įgyvendinimo, šitaip apribodama ar paskatindama vienokių ar kitokių viešosios politikos priemonių pasirinkimą. Be to, dažnai šiame procese aktyviai dalyvauja ir valstybės narės, siųsdamos savo patarėjus. Pavyzdžiui, nuo 1999 m. veikianti „dvynių" programa yra skirta patirties iš valstybių narių stojančioms šalims perdavimui, kurio metu valstybės narės administracijos darbuotojai atvyksta dirbti kuriam laikui į stojančios šalies valstybės institucijas. Tiesa, dažnai šios priemonės išeina už ES kompetencijos ribų ar pateikia skirtingus receptus toms pačioms problemoms, kadangi pastarieji būna priklausomi nuo konsultuojančios šalies tradicijų. Pažymėtina, jog šios priemonės dažnai teikiamos kartu su kitomis – technine, finansine pagalba ir kt. Pavyzdžiui, iš ES techninės pagalbos lėšų stojančiose šalyse finansuojami „dvyniai" teikia „geriausios praktikos" pavyzdžius bei teisinius ir institucinius modelius atskirose ES *acquis* srityse.

Taigi ES turi įvairių tiesioginės įtakos priemonių, kurios jau senokai daro poveikį Lietuvai ir kitoms stojančioms šalims. Kai kurios svarbios priemonės – ypač narystės ES perspektyvos priartinimas – išnyks įstojus į ES, kitos – finansinė parama susieta su konkrečiomis jos panaudojimo sąlygomis, naujos teisinės ir institucinės taisyklės – išliks ir tapus ES narėmis.

Pateiktas ES poveikio priemonių sąrašas koncentruojasi ties ES poveikiu politikos formavimo procesui bei politikos turiniui (o ne įgyvendini-

mui). Stojančios šalys gali tik imituoti konkrečių ES reikalavimų vykdymą, bet praktiškai jų neįgyvendinti arba laikytis ES normų iki įstojimo, o vėliau kreipti į tai mažiau dėmesio. ES galimybės daryti įtaką viešosios politikos įgyvendinimui (o ne tik jo turiniui, t.y. ne tik teisės derinimui) yra daug mažesnės, nei galimybės turėti įtakos viešosios politikos darbotvarkei stojančiose šalyse. Nors įtakos politikos įgyvendinimui priemonės, kurias naudoja ES, yra panašios į bendras įtakos priemones – konkrečių priemonių įgyvendinimo susiejimas su priėmimu į ES, su finansine parama, konsultacijomis, priežiūra ir kt. – tačiau įgyvendinimo sėkmę įvertinti yra daug sunkiau, nei sudaryti perkeltų teisės aktų sąrašą. Iš dalies dėl to pastaruoju metu ES labai akcentuoja efektyvų *acquis* įgyvendinimą.

ES įtaką politikos įgyvendinimui Lietuvoje ir kitose stojančiose šalyse galima vertinti naudojant studijos pradžioje pateiktas dvi pagrindines įgyvendinimo sąlygas – politikos veikėjų *norą ir gebėjimą* įgyvendinti priimtus sprendimus.[471] Kaip ES įtakos priemonės keičia politikų norą ir gebėjimus įgyvendinti konkrečias viešosios politikos priemones?

Bendrai vertinant, Lietuvos politikų *norą* įgyvendinti ES teisės normas tiesiogiai veikia galimybės kuo sparčiau įstoti į ES. Juo aiškiau konkrečių politikos priemonių įgyvendinimas yra susietas su pažanga stojant į ES, juo didesnis noras įgyvendinti minėtas priemones. Šiuo atžvilgiu ypač svarbus tampa klausimas, kiek šis noras keisis įstojus į ES ir ar kitų paskatų – viešo „gėdinimo“, „atsilikėlių“ vardo vengimo – užteks, kad Briuselyje priimti sprendimai būtų tinkamai įgyvendinti Lietuvoje.

Be pozityvių paskatų, ES naudoja ir priežiūros bei kontrolės mechanizmus, kuriais siekiama užtikrinti, kad politikų noras diegti ES teisės normas nėra vien demonstratyvus. Kitaip sakant, nors narystės ES prioritetas yra pagrindinis paskatų įgyvendinti ES politikos reikalavimus šaltinis, jis dažnai būna nepakankamas norint priimti ir įgyvendinti atskirus refor-

[471] Iš esmės panašų skirstymą naudoja kai kurie kiti analitikai analizuodami tai, kas lemia tarptautinių organizacijų priimtų sprendimų įgyvendinimą jų valstybėse narėse. Pavyzdžiui, kai kas požiūrį į įgyvendinimą skiria į „įgyvendinimo užtikrinimo“ (angl. – *enforcement*) ir „vadybos“ (angl. – *management*) požiūrius, iš kurių pirmasis akcentuoja kontrolę ir bausmę, antrasis – gebėjimų įgyvendinti stiprinimą. žr. Tallberg *J. Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union* // International Organization. – Vol. 56. No. 3. Summer 2002. P. 609–643.

mos sprendimus. Todėl priežiūros ir kontrolės priemonės stiprina paskatas. Šios priemonės ypač svarbios tada, kai trūksta pasitikėjimo tarp politikos veikėjų skirtingose šalyse. Metinės Europos Komisijos pažangos ataskaitos ir 2003 m. planuojama išsami priežiūros ataskaita skirtos kontroliuoti, ar stojančių šalių politikai ir biurokratai iš tiesų laikosi savo pažadų. Šios kontrolės priemonės stiprina paskatas praktiškai įgyvendinti ES normas (nors to ir negarantuoja).

Panašios priežiūros priemonės išliks ir įstojus į ES, nors kol kas neaišku, nuo kada naujoms ir senoms narėms bus taikomos visiškai vienodos priežiūros procedūros ir ar jos netaps griežtesnės po šios ES plėtros. Griežčiausia sankcija už *acquis* nesilaikymą, kuri egzistuoja šiuo metu ES, yra piniginės baudos, kurias turi sumokėti valstybės narė, pažeidžianti teisės normas. Tiesa, tokių atvejų kol kas buvo labai nedaug, nes dažniausiai valstybės atsižvelgia į Europos Komisijos įspėjimą ir byla paprastai nepasiekia paskutinio etapo.[472] Tačiau gali būti, jog naujoje ES sutartyje, kuri šiuo metu rengiama Konvente dėl Europos ateities, bus numatyta ir pati griežčiausia, bet iki šiol aiškiai nereglamentuota sankcija – pašalinimas iš ES.

Ne mažiau svarbus yra ES poveikis *gebėjimui* įgyvendinti teisės aktus. Akivaizdžiausiai ES prisideda prie administracinių gebėjimų stiprinimo teikdama finansinę ir techninę paramą stojančioms šalims šiose srityse. ES per pastarąjį dešimtmetį tapo didžiausiu finansinės ir techninės pagalbos šaltiniu VRE šalyse. Be to, PHARE paramos vertinimo ataskaitos rodo, kad PHARE techninė ir finansinė parama didina Lietuvos valstybės tarnautojų motyvaciją tvarkyti su stojimu į ES susijusius reikalus.[473]

Taigi tiesioginė ES įtaka pasireiškia ir didinant išteklius, ir tobulinant institucinę įgyvendinimo struktūrą, ir skatinant sutarimą tarp pagrindinių veikėjų – o visai tai, kaip jau minėta, yra svarbios sėkmingo politikos įgyvendinimo sąlygos.

[472] Pavyzdžiui, 1997–2000 m. laikotarpiu Komisija pasiūlė skirti 21 finansinę nuobaudą, tačiau tik viena byla pasiekė paskutinį etapą, kada Europos Teisingumo Teismas paskyrė finansinę baudą (Graikijai už atliekas Kretoje). Žr. Tallberg J. *Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union* // International Organization. – Vol. 56. No. 3. Summer 2002. P. 619.

[473] *PHARE Country Ex-Post Evaluation and Capacity Building*. Op. cit.

Tačiau ES taip pat daro ir svarbią netiesioginę įtaką, kuri dažnai neigiamai veikia politikos įgyvendinimą ypač tose srityse, kurios tiesiogiai nėra reglamentuojamos ES ir dėl to yra pamirštamos dėl ES sukurtų prioritetų. Pasirengimas kuo spartesniam stojimui reiškia darbotvarkės perkrovimą ir išteklių iš kitų sričių atitraukimą. Be to, dažnai ES poveikis priklauso nuo kitų šalies vidaus politikos veiksnių, pavyzdžiui, interesų grupių spaudimo.

Išsamiau ES įtaką ir jos skirtumus galima iliustruoti įvertinant, kokį poveikį ES turėjo įgyvendinant šioje knygoje detaliai analizuotus viešosios politikos atvejus.

1 lentelė. ES įtaka viešosios politikos įgyvendinimui Lietuvoje

	Fiksuoto ryšio paslaugų reguliavimas	Žemės reforma	Saulėtekio komisijos veikla	Ignalinos AE uždarymas
Pagrindinės ES įtakos priemonės	Techninė ir finansinė parama, susiejimas su derybomis, konkrečių reguliavimo modelių pasiūla (pastabos metinėse ataskaitose)	Bendro pobūdžio spaudimas (pastabos ir siūlymai metinėse ataskaitose, stojimo partnerystėje)	Bendras pritarimas (pastabos metinėse ataskaitose), konkrečių reguliavimo modelių pasiūla ES kompetencijos srityse	Susiejimas su derybomis ir stojimu į ES; finansinė ir techninė parama (pastabos metinėse ataskaitose, stojimo partnerystėje)
Įtakos pobūdis	Tiesioginis, esminis	Netiesioginis, svarbus atitraukiant išteklius	Netiesioginis, svarbus kai kuriais atvejais	Tiesioginis, esminis

Kiekvienu analizuotu atveju ES įtaka ir jos poveikis[474] buvo skirtingi. Konkrečioje įgyvendinamos politikos srityje skyrėsi ir ES įtakos priemo-

[474] Įtaka šiuo atveju reiškia procesą, poveikis – to proceso rezultatą. (Aut. pastaba.)

nių derinys, ir jų pobūdis, ir įtakos rezultatas. Fiksuoto ryšio paslaugų reguliavimo atveju ES turėjo didelę įtaką ir teikiant konkrečias taisykles direktyvų forma, ir siūlant institucinę reguliavimo struktūrą, ir susiejant ES nuostatų įgyvendinimą su pažanga derybose. Kadangi žemės reforma buvo menkai reglamentuota ES lygiu, pagrindinė įtakos priemonė buvo Europos Komisijos raginimas metinėse ataskaitose spartinti reformos vykdymą. Tačiau kartu ES netiesiogiai daro neigiamą poveikį žemės reformai, nes atitraukia finansinius išteklius iš šios srities. O lėta žemės reforma tapo pagrindiniu argumentu interesų grupėms, išsireikalavusioms pereinamąjį laikotarpį dėl žemės ūkio paskirties žemės pardavimo užsieniečiams. Saulėtekio komisijos veiklai ES turėjo netiesioginę įtaką, kadangi daugiausia galimybių būti įgyvendintos turėjo tos Saulėtekio pasiūlytos priemonės, kurios atitiko pasirengimo stojimui į ES priemones. Be to, verslo aplinkai įtakos turėjo ir ES vidaus rinką reglamentuojančių teisės aktų perkėlimas ir įgyvendinimas Lietuvoje. Galiausiai Ignalinos AE uždarymo atveju ES atliko ir atlieka esminį vaidmenį susiedama Lietuvos pažangą derantis bei stojant į ES su jos įsipareigojimų vykdymu ir suteikdama svarbią finansinę paramą šiam projektui įgyvendinti.

Kaip rodo šios keturios atvejų studijos, ES poveikis Lietuvoje įgyvendinamai politikai priklauso ne tik nuo ES įtakos priemonių pobūdžio, bet ir nuo ES įtakos sąveikos su vidaus politikos veiksniais. Esant stipriam interesų grupių ar įgyvendinančių institucijų pasipriešinimui arba išteklių trūkumui, ES poveikis gali būti mažesnis. Jis taip pat priklauso nuo esamos institucinės struktūros ir kitų veiksnių, kurie yra ir veikiami ES, ir patys daro poveikį ES politikos Lietuvos atžvilgiu rezultatams. Detalesnė šių veiksnių priežastinio ryšio ir pobūdžio analizė yra jau atskiros studijos objektas.

Pasitelkiant pavyzdžius iš kitų, šioje studijoje neanalizuotų sričių, galima pažymėti, kad vienas iš svarbiausiųjų veiksnių, ribojančių ES poveikį, yra nepakankamas vidaus veikėjų noras įgyvendinti institucines reformas. Siekiant racionalizuoti aplinkos politikos priežiūros ir kontrolės institucinę struktūrą, buvo parengti Aplinkos apsaugos agentūros steigimo dokumentai, tačiau jos įsteigimas buvo atidėtas. Arba nors buvo paruošta Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos organizacinių pokyčių programa, jos įgyvendinimas buvo atidėtas iš dalies dėl didelės vadovybės kaitos.[475]

[475] *PHARE Country Ex-Post Evaluation and Capacity Building*. Op. cit.

Taigi, apibendrinant šį skyrių, galima daryti keletą išvadų. Pirma, ES įtaka Lietuvoje įgyvendinamai politikai pasireiškia įvairiomis formomis, o jos galutinis poveikis ir pobūdis priklauso ne tik nuo ES įtakos priemonių, bet ir nuo jų sąveikos su Lietuvos vidaus politikos veiksniais. Antra, ES poveikis Lietuvos viešajai politikai tapo svarbus Europos Komisijai pradėjus vertinti Lietuvos pažangą stojant į ES bei ypač svarbus prasidėjus deryboms ir toks išliks iki įstojimo į ES. Tačiau ES poveikio nereikėtų sureikšminti, nes jis priklauso nuo konkrečios srities (ar ji patenka į ES kompetenciją, ar ne) ir sąveikos su vidaus politikos veiksniais. Trečia, įstojus į ES, išnyks svarbios ES įtakos Lietuvai priemonės, pirmiausia, galimybė susieti konkrečių politikos priemonių vykdymą su pažanga stojant į ES. Dėl to gali susilpnėti paskatos efektyviai įgyvendinti kai kuriuos teisės aktus, ypač tuos, kuriems nepritaria vidaus interesų grupės ar kuriems trūksta išteklių. Tačiau Lietuvai bus taikomos tos pačios kontrolės priemonės ir tos pačios sankcijos kaip ir dabartinėms valstybėms narėms. Sankcijos Lietuvai priklausys ir nuo jos piliečių bei įmonių aktyvumo kreipiantis į ES institucijas dėl jų teisių, įtvirtintų ES sutartyje, pažeidimo (kai jis bus). Be to, tikėtina, jog ateityje po plėtros sankcijos už ES teisės normų nesilaikymą taps griežtesnės, o pati Europos Komisija dar daugiau dėmesio skirs ES normų įgyvendinimui.

BENDROS IŠVADOS

Politinių sprendimų įgyvendinimas yra sudėtingas visose demokratinėse sistemose. Šiuo atžvilgiu Lietuva – ne išimtis. Tačiau joje politikos įgyvendinimas tampa pačia svarbiausia problemine politikos proceso grandimi dėl kelių priežasčių. Pirma priežastis yra vykdomų perėjimo reformų ir pasirengimo narystei ES apimtis ir sparta, dėl kurių viešosios politikos cikle daugiau dėmesio skiriama politikai formuoti, o ne jai įgyvendinti. Šiuo metu įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios darbotvarkėje dominuoja su naryste ES susiję klausimai. Politikos formavimo trūkumai daro nepalankų poveikį viešosios politikos įgyvendinimui Lietuvoje.

Antra priežastis yra paveldėtas legalistinis požiūris, dėl kurio viešieji reikalai sprendžiami daugiausia teisiniu būdu. Dažnai problemos sprendžiamos priimant teisės aktus ar pavedimus, steigiant naujas viešojo administravimo įstaigas ar darbo grupes ir numatant naujas funkcijas. Pagaliau politikos įgyvendinimo problemos atsiranda dėl politinių, socialinių, ekonominių ir kitokių aplinkos sąlygų kaitos poveikio (pvz., po Rusijos krizės 1998 m. įvykusio ekonominio nuosmukio, santykinai dažnos vyriausybių kaitos, technologinės pažangos, integracijos į ES).

Sunkumai įgyvendinti priimtus sprendimus gali būti „užprogramuojami“ dar politikos formavimo metu. Pavyzdžiui, fiksuoto ryšio paslaugų reguliavimo atvejis rodo, kad politikos įgyvendinimas nebuvo sėkmingas dėl palankių licencijos sąlygų (politikos tikslai), išimtinių teisių (priežastinė teorija) bei pavėluoto Ryšių reguliavimo tarnybos įkūrimo (įgyvendinimo struktūra). Dėl panašių priežasčių – sutarimo dėl tikslų ir priežastinės teorijos trūkumo bei sudėtingos įgyvendinimo struktūros – gali nesėkmingai vykti (pvz., vėluoti) ir IAE blokų uždarymas.

Neaiškūs viešosios politikos tikslai ir uždaviniai sudarė svarbią politikos įgyvendinimo kliūtį. Pavyzdžiui, Telekomunikacijų įstatyme nebuvo nu-

matyti politikos tikslai. Net jeigu politikos tikslai buvo numatyti, jie gali būti netinkamai įgyvendinami, nes jiems neteikiama pirmenybė arba pirmenybė teikiama jiems prieštaraujantiems tikslams. Saulėtekio komisijos darbo metu verslo sąlygų gerinimo tikslas nebuvo prioritetinis, o ministerijos ir kitos viešojo administravimo įstaigos vadovavosi šiam tikslui prieštaraujančiais tikslais. Arba kad būtų galima gauti daugiau pajamų, privatizuojant „Lietuvos telekomą" buvo numatytos labai palankios licencijos sąlygos. Galiausiai kartais viešosios politikos prioritetų nebuvo nuosekliai laikomasi. Pavyzdžiui, žemės reformos metu skirtingos politinės partijos pirmenybę teikė skirtingoms visuomenės grupėms (savininkams arba nuomininkams).

Dažnai nesėkmingas politinių sprendimų įgyvendinimas siejamas su išteklių (finansinių ar ekspertinių) trūkumu. Pavyzdžiui, Europos Komisijos nuolatiniuose pranešimuose apie valstybių kandidačių pasirengimą narystei ES daugiausia dėmesio skiriama viešojo administravimo įstaigų biudžetui ir etatų skaičiui bei valstybės tarnautojų profesionalumui. Iš tiesų Lietuvoje, kaip ir kitose šio regiono šalyse, ištekliai, ypač ekspertiniai ir finansiniai, yra svarbi sėkmingo politikos įgyvendinimo kliūtis, kurios svarba perėjimo reformų metu dar labiau sustiprėja. Ypač svarbus yra laiko trūkumas, kurį dar labiau sustiprina poreikis sparčiai rengtis narystei ES (nors stojimas į ES kartu veikia ir kaip svarbus motyvacijos bei papildomos kontrolės šaltinis). Tačiau reikia atsižvelgti į tai, jog išteklių visada trūksta, todėl svarbu, kuo labiau sumažinti galimą kitų neigiamų veiksnių poveikį politikos įgyvendinimui.

Tyrimo metu atlikta analizė rodo, kad nepalanki kitų sąlygų įtaka buvo esminė nesėkmingam politikos įgyvendinimui. Iš pagrindinių nesėkmingą politikos įgyvendinimą lemiančių veiksnių galima išskirti netinkamą institucinę politikos įgyvendinimo struktūrą. Šio veiksnio įtaka politikos įgyvendinimui buvo labai nepalanki visais keturiais analizuotais atvejais.

Galima išskirti keletą kliūčių, kurios yra susijusios su netinkama institucine įgyvendinimo sistema. Pirma – sudėtinga daugiapakopė įgyvendinimo sistema su daugybe politikos veikėjų, kuri tapo svarbia politikos įgyvendinimo kliūtimi Saulėtekio, žemės reformos ir IAE uždarymo atvejais. Antra – neaiškus funkcijų pasiskirstymas ar jų sutapimas. Fiksuoto ryšio rinkos paslaugų reguliavimas buvo nesėkmingas iš dalies todėl, kad nebu-

vo aiškaus ir nuoseklaus funkcijų paskirstymo tarp Susisiekimo ministerijos ir Ryšių reguliavimo tarnybos. IAE atveju tarp politikos veikėjų nebuvo aiškios atsakomybės koordinuoti socialinių ir ekonominių uždarymo problemų sprendimą. Trečia – nepakankama atskaitomybė už viešosios politikos įgyvendinimą. Ministerijos ir viešojo administravimo įstaigos iki „trečiojo saulėtekio“ neturėjo atsiskaityti už Saulėtekio komisijos siūlymų įgyvendinimą. Galiausiai institucinei įgyvendinimo sistemai trūko stabilumo – nors tai turėjo ypač svarbią neigiamą įtaką vykdant žemės reformą, šis trūkumas pasireiškė ir telekomo reguliavimo bei Saulėtekio komisijos atvejais.

Institucinė struktūra taip pat tampa ypač svarbi tuomet, kai pasirenkama priežastinė visuomeninių santykių teorija, pagrindinį vaidmenį suteikianti viešosioms (o ne privačioms) institucijoms. Tai pasakytina, pavyzdžiui, apie Lietuvos telekomo reguliavimo atvejį, kai vietoj sąlygų konkurencijai sudaryti (ir rinkos savireguliacijos mechanizmo) buvo pasirinktas valstybinio privačios monopolijos (nors ir laikinos) reguliavimo modelis. Tokiu atveju ypač svarbi tinkama institucinė reguliavimo struktūra (aiškus institucijų funkcijų padalijimas, jų veiklos pastovumas ir skaidrumas, nepriklausomybė nuo politinių veikėjų bei atskaitomybės mechanizmas). Viena iš nesėkmingų Saulėtekio iniciatyvos įgyvendinimo priežasčių buvo nesugebėjimas suderinti, kad šia iniciatyva grindžiamais tikslais (susilaikymas nuo naujų kliūčių verslui ir esamų šalinimas) būtų vadovaujamasi priimant ir kitus su šia iniciatyva nesusijusius Vyriausybės nutarimus ar ministrų įsakymus.

Dažnai svarbų neigiamą poveikį priimtų sprendimų įgyvendinimui turi pagrindinių partijų nesugebėjimas susitarti dėl politikos tikslų (ir įgyvendinimo procese dalyvaujančių veikėjų). Pavyzdžiui, Saulėtekio iniciatyvos atveju tokių skirtingų tikslų kaip, viena vertus, biudžeto pajamos ir su tuo susijusi didesnė administracinė verslo kontrolė ir, kita vertus, verslo sąlygų liberalizavimas, smarkiai apsunkina priimtų sprendimų įgyvendinimą. Panašius sunkumus galima prognozuoti ir Ignalinos AE uždarymo atveju, kadangi jau dabar akivaizdus visuotinio sutarimo tarp pagrindinių politinių veikėjų nebuvimas. Žemės reformos atveju keičiantis vyriausybėms, keitėsi ir reformos tikslai – vienos politinės jėgos pirmenybę atstatant nuosavybės teises į nekilnojamąjį turtą teikė buvusiems savininkams, kitos – jos nuomininkams.

Per daugiau nei dešimtį reformų Lietuvoje metų interesų grupių vaidmuo keitėsi. Jų poveikis politikos įgyvendinimui (kaip ir pačių sprendimų priėmimui) buvo susilpnėjęs reformų pradžioje, tačiau pastaraisiais metais, stiprėjant jų organizuotumui bei nusistovint įtakos perdavimo kanalams, interesų grupių vaidmuo pradėjo stiprėti. Tuomet, kai interesų grupės negali paveikti priimamų sprendimų, tačiau jais lieka nepatenkintos, tikėtinas jų spaudimas politikos įgyvendinimo metu, o dėl to ir iškreiptas (neefektyvus, neveiksmingas) politikos įgyvendinimas. Tai galima pasakyti apie Ignalinos AE uždarymą, kurį, įstojus į ES, nesant stipraus spaudimo aukščiausiame politiniame lygyje, gali arba pristabdyti tuo nepatenkintų interesų grupių spaudimas, arba šis nepasitenkinimas gali būti išreikštas naujų projektų atominės energetikos srityje propagavimu.

Interesų grupių spaudimą ir įgyvendinančių administracinių struktūrų priešinimąsi galima sumažinti sukuriant tinkamą politikos įgyvendinimo struktūrą, ypač sudarant sąlygas viešai atskaitomybei bei kuo paprastesniam ir skaidresniam procesui. Daugiasluoksnė politikos įgyvendinimo struktūra, nepakankamas skaidrumo ir atskaitomybės lygis didina galimybes siauroms interesų grupėms stabdyti priimtų sprendimų įgyvendinimą. Tačiau kai kuriais atvejais interesų grupių poveikis politikos įgyvendinimui yra prieštaringas. Fiksuoto ryšio paslaugų reguliavimo atveju, viena vertus, vienos jų darė teigiamą įtaką veikdamos kaip informacijos perdavimo reguliuojančiai institucijai kanalai ir bylų iniciatoriai. Kita vertus, pastebimas ir neigiamas jų poveikis reguliavimo įgyvendinimui (interesų grupių nesutarimas dėl interneto telefonijos apibrėžimo Telekomunikacijų įstatyme). Interesų grupių dalyvavimas taip pat buvo svarbus ir Saulėtekio komisijos veikloje. Tačiau jų poveikis taip pat buvo dviprasmiškas. Viena vertus, jos veikė kaip svarbus informacijos perdavimo ir idėjų generavimo bei naujų sprendimų palaikymo šaltinis. Kita vertus, kai kurios iš jų, iškėlusios siaurus interesus virš bendrų verslo sąlygų, trikdė sėkmingą komisijos veiklą.

Besikeičiančios aplinkos sąlygos taip pat stabdo veiksmingą ir efektyvų politikos įgyvendinimą ir ypač trikdo įgyvendinimo tęstinumą. Kai kuriais atvejais tokie ekonominės aplinkos pokyčiai kaip Rusijos ekonominė krizė turi įtakos politikos įgyvendinimui (pavyzdžiui, dar labiau sumažėja turimi ištekliai). Kitais atvejais tokie veiksniai kaip technologinė pažanga

verčia peržiūrėti ir koreguoti įgyvendinamą politiką. Tačiau svarbiausia įgyvendinimui yra politinių sąlygų kaita. Tai pasakytina pirmiausia apie vyriausybių kaitą. Neigiamą politinės kaitos poveikį gali šiek tiek sumažinti tinkama institucinė struktūra. Tačiau Lietuvoje pasikeitus vyriausybėms, jos dažnai keičia ir jau įgyvendinamų anksčiau priimtų sprendimų institucinę struktūrą bei atsakingas institucijas. Tai, pavyzdžiui, ne kartą daryta žemės reformos atveju, kai buvo keičiamos ją įgyvendinančios ir kontroliuojančios institucijos, bei Saulėtekio komisijos ir darbo grupių veikloje, kai pasikeitus Vyriausybei, buvo keičiama grupių sudėtis, reglamentai bei iš naujo svarstomi verslo sąlygų gerinimo siūlymai. Vienas iš būdų apriboti politinės kaitos poveikį – deleguoti politikos įgyvendinimą nepriklausomoms agentūroms (su sąlyga, jog užtikrinamas jų veiklos skaidrumas ir atskaitomybė). Tai iš dalies vykdoma fiksuoto ryšio paslaugų reguliavimo srityje. Kitas būdas, veikiantis Lietuvoje (tikėtina, nenumatytai) – suteikti įsipareigojimų priežiūros funkcijas išorinei tarptautinei institucijai, šiuo atveju ES. Nors tiesiogiai tokios funkcijos ES nebuvo ir negalėjo būti suteiktos, tačiau vien dėl stojimo svarbos Lietuvos politiniame gyvenime ES tapo tikro (o kartais imituojamo) politikos įgyvendinimo Lietuvoje stabilumo garantija. Tiesa, šis teiginys galioja su išlygomis – ES įtaka priklauso nuo konkrečios politikos srities, ES kompetencijų toje srityje ir ES įtakos sąveikos su Lietuvos vidaus politikos veiksniais.

Šiuo metu pagrindinė sankcija, kurią gali taikyti ES, yra galimybė sulėtinti Lietuvos stojimą į ES. Ši paskata ne kartą tapo svarbiu politikos įgyvendinimo veiksniu Lietuvoje. Pavyzdžiui, ES akcentavo ir žemės reformos įgyvendinimo svarbą, ir Lietuvos telekomo reguliavimą ir tiesiogiai dalyvauja kaip vienas iš pagrindinių veikėjų nustatant IAE uždarymo sąlygas. Tačiau ES spaudimas, nors ir labai sustiprina politikos tęstinumą keičiantis vyriausybėms, dar negarantuoja sėkmingo priimtų sprendimų įgyvendinimo, nes ES dažnai nustato tik politikos gaires, o ne konkrečias priemones. Siūlomos konkrečios priemonės gali neatitikti Lietuvos situacijos arba būti netinkamai įgyvendintos dėl kitų veiksnių (netinkamos administracinės struktūros, išteklių trūkumo ar interesų grupių spaudimo). Kaip rodo žemės reformos atvejis, ES spaudimas gali sąlygoti tik retorinį įsipareigojimų laikymąsi, kai jie nėra tiesiogiai susiję su *acquis* įgyvendinimu ir jų vykdymui trūksta išteklių ir gebėjimų.

Nors ES daro įtaką daugeliui viešųjų politikų, tačiau ši įtaka netolygi. ES darė stiprų ir teigiamą poveikį politikos įgyvendinimui tuose sektoriuose, kur ES turi išimtinę ar bendrą su valstybėmis narėmis kompetenciją. Reformos priemonių įgyvendinimas tuose sektoriuose, kur ES kompetencija tik papildo valstybių narių kompetenciją (pvz., sveikatos apsauga, socialinė apsauga ar švietimas) buvo lėtesnis, palyginus su Lietuvos vidurkiu. ES spaudimo trūkumą galima laikyti vienu iš veiksnių, dėl kurių Lietuvoje nebuvo sudarytos palankios sąlygos sveikatos apsaugos, švietimo ar socialinės apsaugos reformos įgyvendinimui ir pastarasis iki šiol yra nesėkmingas. Vis dėlto neatmestina ir kita galimybė, jog įgyvendinant tiesiogiai su pasirengimu narystei susijusias priemones Lietuvoje, lieka mažiau išteklių kitoms, ES tiesiogiai nereglamentuojamoms sritims. Be to, kaip jau minėta, dėl ES normų (aplinkosaugos, finansinio pakankamumo ir kitų normų) netinkamumo mažiau ekonomiškai išsivysčiusiai Lietuvai gali būti pažeista tinkamos priežastinės teorijos sąlyga, svarbi tinkamam politikos įgyvendinimui.

ES taip pat darė įtaką politikos įgyvendinimui horizontaliu būdu per vidaus auditą, išorės veiklos auditą ir daugiametį biudžetą, ES bendrafinansuojamų programų priežiūrą ir vertinimą, valstybės tarnautojų profesionalumo kėlimą, konsultacijas su suinteresuotomis grupėmis ir t.t. Šie horizontalūs klausimai sudarė palankesnes sąlygas įgyvendinimui ne tik tuose politikos sektoriuose, kur ES turi išimtinę kompetenciją arba ja dalijasi su valstybėmis narėmis, bet ir kituose sektoriuose ir valdymo lygiuose. Galiausiai Europos Komisijos vykdoma *ex-ante* kontrolė stojimo į ES proceso metu prisidėjo prie priežiūros ir atsiskaitymo už įgyvendinimą procedūrų plėtros (tačiau paprastai daugiau dėmesio skiriant rezultatams ir pasekmėms, o ne poveikiui). Lietuva ir kitos valstybės kandidatės vykdė nacionalinės *acquis* priėmimo programos teisinių ir institucijų stiptinimo priemonių įgyvendinimo priežiūrą bei atsiskaitydavo Europos Komisijai. Pagaliau narystės ES prioritetas leido politikos veikėjams pateisinti tam tikrų sprendimų, tiesiogiai nesusijusių su stojimu į ES, priėmimą. Pavyzdžiui, nors 2002 m. viceministrų pareigybių pakeitimas karjeros valstybės tarnautojų pareigybėmis buvo iš dalies siejamas su stojimu į ES, jis leido valdančiosios daugumos partijoms didinti jiems palankių tarnautojų saugumą valstybės tarnyboje.

Lietuvos narystė ES padidins politikos įgyvendinimo svarbą. Valstybės narės yra atsakingos už ES institucijų priimtų sprendimų įgyvendinimą. Neįgyvendinimo arba blogo įgyvendinimo atvejais ES institucijos valstybėms narėms gali taikyti teisines, finansines ir politines sankcijas. Neperkėlus ES teisės aktų nuostatų į nacionalinę teisę, neteisingai įgyvendinus direktyvas ar neįvykdžius Europos Teisingumo Teismo sprendimų, prieš ES teisę pažeidusias valstybes nares gali būti pradėtos pažeidimo procedūros, pagal kurias Europos Teisingumo Teismas valstybėms narėms gali skirti finansines baudas. Be to, neįgyvendinimas arba blogas įgyvendinimas gali rimtai pažeisti pasitikėjimą valstybėmis narėmis ES sprendimų priėmimo procese. Galiausiai gali būti, jog po 2004 m. įvyksiančios ES tarpvyriausybinės konferencijos, nauja ES (konstitucinės) sutarties redakcija gali numatyti griežčiausią sankciją – valstybės narės pašalinimą iš ES už principų ir prisiimtų įsipareigojimų nesilaikymą.

Kartu narystė ES gali komplikuoti veiksmingą priimtų sprendimų įgyvendinimą. Pagrindinės priežastys – padaugės grandžių institucinėje politikos proceso struktūroje, keletas veikėjų ar valdymo lygių dalysis atsakomybę už politikos įgyvendinimą. Taip pat vietinės interesų grupės, neturinčios išteklių turėti įtakos Briuselyje priimamiems sprendimams, nukreips savo įtaką į sprendimus įgyvendinančias vietines institucijas. Be to, iš karto po įstojimo į ES susilpnėjęs sąlygiškumas ir perėjimas nuo *ex-ante* prie *ex-post* kontrolės, kurią atlieka Europos Komisija, gali sumažinti spaudimą įgyvendinti politiką.

Tačiau ilgainiui labiau išvystytos kontrolės procedūros, kurių taikymas priklausys ne tik nuo ES institucijų priežiūros, bet ir nuo Lietuvos piliečių bei įmonių teisinio aktyvumo, gali stiprinti paskatas tinkamai įgyvendinti ES lygiu priimamus sprendimus. Pagaliau labai tikėtina, kad pati ES (iš dalies dėl būsimosios jos plėtros ir augančios įvairovės) skirs daugiau dėmesio ES teisės normų įgyvendinimui, o ne naujoms Europos integracijos iniciatyvoms.

Vilpišauskas, Ramūnas

Vi-179 Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka / Ramūnas Vilpišauskas, Vitalis Nakrošis. - Vilnius : Eugrimas, 2003. - 210 p. : iliustr. - (Atviros Lietuvos knyga : ALK, ISSN 1392-1673)

Bibliogr. išnašose.

ISBN 9955-501-45-6

Ši knyga yra vertinga ir temos naujumu, ir analizės išsamumu, ir problemų aktualumu Lietuvos praktinei politikai. Autoriai imasi vertinti keletą politikos įgyvendinimo atvejų, atsižvelgdami į Vakarų akademikų išplėtotas šios srities politikos mokslų teorijas, susieja Lietuvos vidaus politiką su jos stojimo į Europos Sąjungą iššūkiais.

Ši provokuojanti, išsami studija bus naudinga ir besimokantiems politikos analizės, ir politikos praktikams. Ji bus įdomi ir visiems dabartine Lietuvos politika besidomintiems piliečiams.

UDK 341.17+327+339.92](474.5:4)

Ramūnas Vilpišauskas
Vitalis Nakrošis
POLITIKOS ĮGYVENDINIMAS LIETUVOJE
IR EUROPOS SĄJUNGOS ĮTAKA

Redaktorė *Genovaitė Savickienė*
Dailininkas *Algimantas Dapšys*
Dizainerė *Nijolė Juozapaitienė*

2003-06-19. 15 leidyb. apsk. l. Tiražas 1000 egz. Užsakymas
Išleido leidykla „Eugrimas“, Šilutės g. 42a, LT-2042 Vilnius
Interneto puslapis: www.eugrimas.lt
Spaudė AB „Spauda“ spaustuvė, Laisvės pr. 60, LT-2056 Vilnius



Ramūnas Vilpišauskas – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto docentas, Lietuvos laisvosios rinkos instituto bendradarbis. Baigęs ekonomikos ir tarptautinių santykių magistro programas Vilniaus, tarptautinių santykių ir strategijos studijų magistro programą Lankasterio universitetuose, studijavęs politikos mokslus Oslo universitete, stažavosi ir dirbo Kolumbijos universitete, Europos universiteto institute, Sirakūzų, Thames Valley, Aarhus ir Karltono universitetuose. Socialinių mokslų daktaras. Pagrindinės mokslinių tyrimų sritys – Europos politinė ir ekonominė integracija, politikos analizė, tarptautinė politinė ekonomija.



Vitalis Nakrošis 1997 m. baigė Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto politologijos bakalauro programą, o 1998 m. – Londono ekonomikos ir politikos mokslų mokyklos politinės perėjimo ekonomijos magistro programą. Stažavosi Europos universiteto institute Florencijoje, Centrinės Europos universitete Budapešte, Leideno, Aalborgo ir kituose universitetuose. Šiuo metu Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institute dėsto įvarius viešojo administravimo ir politikos kursus, iki 2003 m. pabaigos ketina apginti daktaro disertaciją Lietuvos prisitaikymo prie ES tema.

„Ši studija yra vertinga ir temos naujumu, ir analizės išsamumu, ir problemų aktualumu Lietuvos praktinei politikai. Autoriai imasi vertinti keletą politikos įgyvendinimo atvejų, atsižvelgdami į Vakarų akademikų išplėtotas šios srities politikos mokslų teorijas, susieja Lietuvos vidaus politiką su jos stojimo į Europos Sąjungą iššūkiais. Manau, kad šis provokuojantis, išsamus darbas bus naudingas ir besimokantiems politikos analizės, ir politikos praktikams. Jis bus įdomus ir visiems dabartine Lietuvos politika besidomintiems piliečiams.“

Valdas Adamkus
Lietuvos Respublikos Prezidentas

„Autorių pasirinkta tema yra daugelio šiuo metu šalyje vykstančių diskusijų ir aktualijų centre. Viena vertus, tai yra santykinai naujo dalyko Lietuvoje pasireiškimo rezultatas, kita vertus, nenuginčijamos viešosios politikos įgyvendinimo rezultatyvumo svarbos augimo pasekmė. Kaip tiesioginis panašių sprendimų priėmimo proceso dalyvis galiu teigti, kad daugeliu atvejų, ypač atsižvelgiant į eurointegracinių procesų valdymo ir vėliau derybų naujumą šalies administracinei sistemai ir gatavų receptų nebuvimą, tekdavo imtis originalių, anksčiau praktikoje ir net kitose šalyse neišbandytų (pvz., Ignalinos AE uždarymas), bet neišvengiamai būtinų sprendimų. Šis darbas išsiskiria novatoriškumu, kartu yra naudingas ir praktinių studijų atžvilgiu. Tikiuosi, knyga neliks nepastebėta ir tarp teoretikų, ir tarp sprendimų priėmėjų, o tai paskatins ir tolesnį viešosios politikos formavimo ir įgyvendinimo tobulinimą.“

Petras Auštrevičius
Europos komiteto prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės generalinis direktorius

Viešosios politikos įgyvendinimo Lietuvoje studijos rengimą ir šios knygos išleidimą finansavo Atviros Lietuvos fondo Viešosios politikos programa. Programos tikslas – skatinti viešosios politikos formavimo ir įgyvendinimo demokratizavimą, atvirą ir tolerantišką įvairių viešosios politikos proceso dalyvių – valstybės institucijų, nevyriausybinių organizacijų, piliečių ir bendruomenių grupių – diskusiją.

ATVIROS LIETUVOS KNYGA

ISBN 9955-501-45-6

